

**JOSÉ MANUEL LAVERS HERNÁNDEZ**

**O IMPACTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NA ESFERA DOS CONTRATOS  
PÚBLICOS NO BRASIL**

*Monografia apresentada como  
requisito parcial para obtenção do  
título de especialista em Direito  
Administrativo no curso de Pós-  
Graduação Lato Sensu do Instituto  
Brasiliense de Direito Público – IDP.*

*Orientador: Prof. André Luís de  
Carvalho.*

**BRASÍLIA**

**2013**

**JOSÉ MANUEL LAVERS HERNÁNDEZ**

**O IMPACTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NA ESFERA DOS CONTRATOS  
PÚBLICOS NO BRASIL**

*Monografia apresentada como  
requisito parcial para obtenção do  
título de especialista em Direito  
Administrativo no curso de Pós-  
Graduação Lato Sensu do Instituto  
Brasiliense de Direito Público – IDP.*

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com  
menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**PRESIDENTE: PROF.**

---

**INTEGRANTE: PROF.**

---

**INTEGRANTE: PROF.**

*Dedico este trabalho a minha querida mãe Ana Maria pelo exemplo vivo de cultura e meu permanente incentivo na busca do conhecimento, ao meu querido filho Maximus motivação maior do meu viver e a minha querida esposa Giovana pelo apoio e compreensão durante esses longos anos nos bancos acadêmicos.*

*A Deus pela possibilidade de concluir mais uma pós-graduação; ao meu orientador Professor André Luís de Carvalho pelos ensinamentos transmitidos e pelas orientações seguras que moldaram a confecção desse trabalho; ao ilustre Professor Carlos Ari Sundfeld, pois não há como tratar da aplicação do modelo jurídico das PPPs no Brasil sem citá-lo; aos demais professores e colegas, pelos momentos de convívio e aprendizagem e em especial, ao Exército Brasileiro por ter me dado mais essa oportunidade de aperfeiçoamento profissional.*

## RESUMO

Esta monografia foi motivada pela relevância das Parcerias Público-Privadas (PPP) para a evolução dos contratos públicos no Brasil. A sua criação em 2004 ocasionou mudanças significativas na interação entre a Administração Pública e o setor Privado, alterando definitivamente a relação jurídica entre esses dois entes. O trabalho de pesquisa teve como escopo: analisar o impacto da criação das Parcerias Público-Privadas na esfera dos contratos públicos no Brasil. Inicialmente, foi abordado as características dos contratos administrativos, suas particularidades e aspectos mais relevantes. Na seqüência, foram apresentadas as peculiaridades e pontos mais importantes referentes à Lei Federal nº 11.079/2004, também conhecida como a “Lei das PPPs”. Em seguida, foram elencadas algumas experiências das Parcerias Público-Privadas implementadas no âmbito federal, estadual e municipal. Por fim, conclui-se que esse arranjo jurídico inovador viabilizou a maximização dos investimentos em infraestrutura e a melhor utilização dos recursos financeiros na prestação de serviços públicos.

**Palavras-chave:** Impacto. Parcerias Público-Privadas. Contratos Públicos. Brasil.

## **ABSTRACT**

This monograph was motivated by the importance of the public-private partnerships (PPP) for the evolution of procurement in Brazil. Its creation in 2004 brought about significant changes in the interaction between the public administration and the private sector, changing the legal relationship between these two entities. The research work had as its scope: analyze the impact the creation of public-private partnerships in the sphere of public contracts in Brazil. Initially, it was discussed the characteristics of administrative contracts, its peculiarities and most relevant aspects. In the sequence, were presented the peculiarities and most important points regarding Law 11.079/2004, also known as the law of PPPs. then were listed some experiences of public-private partnerships implemented within federal, State and municipal levels. Finally, it is concluded that this innovative legal arrangement enabled the maximization of investments in infrastructure and better use of financial resources in the provision of public services.

**Keywords:** Impact. Public-Private Partnerships. Public Procurement. Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estudos Técnicos imprescindíveis em uma PPP (Fonte: Comentários à Lei PPP Parceria Público Privada. Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado. Editora Malheiros, 2007. São Paulo).....	36
Figura 2 - Principais instituições e agentes em uma PPP na esfera federal (Fonte: TCU).....	40
Figura 3 - Comitê Gestor de PPP (Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília) .	54
Figura 4 - Coordenador Unidade PPP (Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília. ....	54
Figura 5 - Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) por setor 2007-2012. (Fonte: PEREIRA, Bruno Ramos, Análise e ideias sobre o mercado brasileiro de Parcerias Público Privadas, Curso de Parceria Público-Privada, Auditório General Marcelo Rufino Quartel-General do Exército – SMU, realizado dia 04 de abril de 2013, Brasília-DF) .....	55
Figura 6 - Número de PMIs por Estado e PPPs celebradas (Fonte: PEREIRA, Bruno Ramos, Análise e ideias sobre o mercado brasileiro de Parcerias Público Privadas, Curso de Parceria Público-Privada, Auditório General Marcelo Rufino Quartel-General do Exército – SMU, realizado dia 04 de abril de 2013, Brasília-DF) .....	56
Figura 7 - Tramitação de Projetos de Parcerias Público-Privadas, aprovada pela Lei Estadual nº 11.688, de 19/05/2004 (Fonte: <a href="http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=52">http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=52</a> ) .....	69
Figura 8 - Ajuste nas contas públicas permite investimentos de R\$ 143,6 bilhões, entre 2012 e 2015, conforme o plano plurianual (Fonte: ALCKMIM, Geraldo, Governador de São Paulo, III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília. ....	69
Figura 9 - Resultados da atuação do TCU – Arenas Esportivas (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014) .....	85
Figura 10 - Resultados da atuação do TCU – Mobilidade Urbana (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014) .....	85
Figura 11 - Resultados da atuação do TCU - Aeroportos (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014) .....	86
Figura 12 - Resultados da atuação do TCU - Portos (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014) .....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Especificidade do contrato Administrativo.....	16
Tabela 2 - Quadro Resumo de Legislação aplicável as PPPs esfera Estadual.....	34
Tabela 3 - Diferenciação entre PPP patrocinada e Concessão Tradicional.....	38
Tabela 4 - Diferenciação entre PPP administrativa e Terceirização.....	38
Tabela 5 - Panorama das PPPs no Brasil.....	52
Tabela 6 - Execução de um Projeto de PPP.....	55
Tabela 7 - Projetos PPP nos Municípios.....	78
Tabela 8 - Quantia reduzida com a atuação do TCU.....	81



## GLOSSÁRIO

**Adjudicação** - Ato privativo da Comissão de Licitação, que indica à Autoridade Instauradora, qual foi, dentre as propostas apresentadas pelos fornecedores/prestadores de serviço, a proposta que apresentou total compatibilidade com a solicitação do Edital de Licitação.

**Administração pública** - É, em sentido prático ou subjetivo, o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais) que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, acultura, a saúde e o bem estar das populações.

**Ato Convocatório** - Instrução contendo o objeto e as condições do processo licitatório.

**Bem Reversível** - Ativo fixo que retorna ao poder concedente, ao final do prazo concessional, sob determinadas condições, pactuadas no contrato de concessão.

**DBFT (Design, Build, Finance and Transfer)** - o particular pode projetar, construir, financiar e transferir à Administração o resultado.

**BOT (Build, Operate and Transfer)** - a construção é a cargo do particular, que a entrega à Administração que, por conseguinte, arrenda ao parceiro para recuperação do investimento.

**BOO (Build, Operate and Own)** - o parceiro constrói, explora e fica com a propriedade da obra.

**DBFO - (Design, Build, Finance and Operate)** - cabe ao investidor parceiro o projeto, a construção, o financiamento e exploração do objeto da parceria.

**Comissão Especial de Licitação** - Conjunto de pessoas oficialmente designadas pelo OE para receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação do projeto de PPP.

**Comissionamento** - Processo envolvendo a validação de um projeto de PPP, mediante autorização do Poder Concedente para o início da prestação do serviço previamente especificado.

**Concessão Administrativa** - Modalidade concessional de que trata a Lei Federal 11.079/2004, envolvendo prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

**Concessão Convencional** - Modalidade concessional de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal 8.987/1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

**Concessão Patrocinada** - Modalidade concessional de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal 11.079/2004, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

**Concessionária** - Sociedade de propósito específico, na forma de sociedade anônima, constituída de acordo e sob as leis brasileiras, com o fim exclusivo de execução do objeto do contrato da PPP.

**Concorrência** - Forma de licitação da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

**Contraprestação** - Valor pecuniário a ser pago pelo poder concedente à concessionária, calculado com base na disponibilidade e utilização dos serviços objeto da PPP.

**Contrato** - Documento que estabelece os direitos e obrigações entre o poder concedente e o concessionário.

**Edital** - Documento licitatório contendo o conjunto de instruções, regras e condições que orientam o procedimento administrativo de seleção de concessionária apta a receber a concessão do tipo PPP.

**Empresa Pública** - Pessoa jurídica de capital público.

**Especificação da prestação de serviço** - Define a gama de serviços que o governo pretende adquirir e os níveis de desempenho exigidos para cada um desses serviços.

**Estudo Técnico** - Conjunto detalhado e organizado de informações, dados e relatórios técnicos e ambientais, avaliações financeiras e econômicas, termos editalícios e demais elementos necessários ao enquadramento do projeto de PPP no Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e ao subsequente processo licitatório.

**Eventos de caso fortuito** - Ocorre por desenvolvimento de forças naturais a que é estranha a ação do Homem. Diz respeito à idéia da imprevisibilidade, exemplo: incêndios, inundações, etc.

**Eventos de força maior** - É toda a ação humana que, embora previsível, não se pode evitar, nem em si mesmo nem as suas conseqüências danosas. Diz respeito à idéia da inevitabilidade, exemplo: guerra, greve, etc.

**Fato do príncipe** - É toda determinação estatal geral, imprevisível, que impeça ou, o que é mais comum, onere substancialmente a execução do contrato.

**Inadimplência** - Não cumprimento das obrigações contratuais, seja pelo parceiro público, seja pelo parceiro privado.

**Função administrativa** - consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevaiente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário.

**Joint-venture** - Quando duas ou mais empresas se juntam para formar uma terceira, compartilhando recursos para entrar em novo empreendimento.

**Licitação** Procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

**Parceria Público-Privada** - Contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, de que trata a Lei Federal 11.079/2004.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. CONTRATOS PÚBLICOS</b> .....	13
1.1 <b>Considerações Iniciais</b> .....	13
1.2 <b>Contratos Administrativos</b> .....	14
1.2.1 <b>Conceito Legal</b> .....	14
1.2.2 <b>Conceito Doutrinário</b> .....	15
1.3 <b>Natureza Jurídica dos Contratos Administrativos</b> .....	16
1.4 <b>Modalidades de Contratos Administrativos</b> .....	18
1.5 <b>Características e Peculiaridades dos Contratos Administrativos</b> .....	23
1.6 <b>Garantias do Contrato Administrativo (art. 56, § 4º, da Lei nº 8666/93)</b> .....	26
1.7 <b>Inexecução Contratual</b> .....	27
<b>2. CRIAÇÃO E PECULIARIDADES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS</b> .....	29
2.1 <b>Antecedentes</b> .....	29
2.2 <b>Conceito e Regimes legais aplicáveis às PPPs</b> .....	32
2.3 <b>Principais características das PPP no Brasil</b> .....	34
2.4 <b>Tipos de Parcerias Público-Privadas</b> .....	36
2.4.1 <b>Concessões Patrocinadas</b> .....	36
2.4.2 <b>Concessões Administrativas</b> .....	37
2.5 <b>Diferenciação entre Parcerias Público-Privadas, Concessão Tradicional e Terceirização</b> .....	37
2.6 <b>Diretrizes para a contratação das PPP</b> .....	39
2.7 <b>Garantias para as PPP</b> .....	39
2.8 <b>Estruturação de Projetos</b> .....	40
2.9 <b>Licitação</b> .....	40
2.10 <b>Responsabilidade Fiscal</b> .....	43
2.11 <b>Formas de Pagamento</b> .....	44
2.12 <b>Repartição de Riscos e o Fundo Garantidor</b> .....	45
2.13 <b>Principais Vantagens das PPPs</b> .....	48
2.14 <b>A atuação do Tribunal de Contas da União no Controle</b> .....	48
<b>3. EXPERIÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL</b> .....	51
3.1 <b>Considerações iniciais</b> .....	51
3.2 <b>Normas aplicáveis à União</b> .....	52
3.3 <b>PPP na esfera Federal</b> .....	53
3.3.1 <b>Comitê Gestor de PPP (CGP)</b> .....	54
3.3.2 <b>Unidade de PPP</b> .....	54
3.3.3 <b>Cronograma PPP Federal</b> .....	55
3.4 <b>Retrato da experiência brasileira recente</b> .....	55
3.5 <b>Projetos Nacionais</b> .....	56
3.5.1 <b>Projetos federais em estudo</b> .....	56
3.5.1.1 <b>Na área de Defesa</b> .....	56
3.5.1.2 <b>Na área de Meio Ambiente</b> .....	57
3.5.1.3 <b>Na área de gestão predial</b> .....	58
3.5.2 <b>Projeto Datacenter</b> .....	58
3.5.3 <b>Projeto de Irrigação Pontal</b> .....	59
3.6 <b>Experiências das PPP na esfera Estadual</b> .....	60
3.6.1 <b>As PPPs no Estado da Bahia</b> .....	61
3.6.1.1 <b>Projeto Arena Fonte Nova</b> .....	61
3.6.1.2 <b>Projeto Hospital do Subúrbio (HS)</b> .....	61
3.6.1.3 <b>Projeto Emissário Submarino</b> .....	63
3.6.1.4 <b>Projeto Instituto Couto Maia</b> .....	63
3.6.2 <b>Lições aprendidas no modelo baiano</b> .....	64
3.6.3 <b>As PPPs no Estado de Minas Gerais</b> .....	64
3.6.3.1 <b>Reformas e operação da rodovia MG050</b> .....	65
3.6.3.2 <b>Desenho, Implantação e operação do Complexo Penal</b> .....	65

3.6.3.3	Reforma e operação do estádio Mineirão.....	66
3.6.3.4	Desenho, implantação e operação de seis Unidades de Atendimento Integrado - UAI.....	66
3.6.3.5	O Estado Mineiro continua inovando nas PPP .....	66
3.6.4	Lições aprendidas a partir do modelo mineiro .....	67
3.6.5	As PPPs no Estado de São Paulo .....	68
3.6.6	Linha 4 é escolhida melhor PPP da América Latina .....	70
<b>3.7</b>	<b>Projetos em andamento</b> .....	<b>71</b>
3.7.1	PPP Sistema de Reservatórios de Controle de Cheias.....	71
3.7.2	PPP Sistema Produtor São Lourenço .....	71
3.7.3	Chamamentos Públicos .....	72
3.7.3.1	PPP Construção e Gestão de Fóruns - 003/2013 .....	72
3.7.3.2	PPP Logística de Medicamentos - 002/2013 .....	72
3.7.3.3	PPP Trens Intercidades - 001/2013.....	73
3.7.3.4	PPP Complexos Hospitalares - 007/2012.....	73
3.7.3.5	PPP Pátio Veicular Integral - 006/2012.....	73
3.7.3.6	PPP Linha 20-Rosa da Rede Metroviária de São Paulo - 005/2012 .....	74
3.7.3.7	PPP Habitação de Interesse Social / Casa Paulista - 004/2012 .....	74
3.7.3.8	PPP Aula Interativa - 003/2012 .....	74
3.7.3.9	PPP Construção, Operação e Manutenção de Unidades Prisionais - 002/2012.....	75
3.7.3.10	PPP Linha 18-Bronze - 001/2012.....	75
3.7.3.11	PPP Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense – IFAB - 002/2011 .....	75
3.7.3.12	PPP Linha 6-Laranja da Rede Metroviária de São Paulo - 001/2011 .....	76
3.7.4	Lições aprendidas no modelo paulista .....	76
<b>3.8</b>	<b>Experiências das PPPs esfera Municipal</b> .....	<b>77</b>
3.8.1	Experiência de Salvador.....	78
3.8.2	Projetos já contratados, em licitação ou em estudo .....	78
<b>3.9</b>	<b>Lições Aprendidas a partir da Parceria Público-Privada do Complexo Datacenter</b> .....	<b>79</b>
3.9.1	Principais situações identificadas.....	80
3.9.2	Deliberações do TCU.....	82
<b>3.10</b>	<b>O TCU e a Copa de 2014</b> .....	<b>84</b>
3.10.1	Definição da atuação fiscalizadora do TCU com relação às obras da Copa .....	84
3.10.2	Definição da atuação fiscalizadora do TCU com relação às PPPs.....	84
3.10.3	Economias e Melhorias Resultantes das Fiscalizações do TCU .....	85
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>87</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>90</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro, após a Segunda Guerra Mundial, cria as empresas públicas e sociedades de economia mista, com a finalidade de atender o interesse público no mais elevado nível, bem como garantir o seu poder de controle sobre as mais distintas atividades.

O tema Parcerias Público-Privadas passou a ganhar enfoque com o programa de Reforma do Estado, que começou a ser desenvolvido no Brasil do início da década de 90 e teve seu ápice no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a desestatização de grandes empresas federais, a flexibilização de monopólios de serviços públicos e o estímulo ao Terceiro Setor. Vale lembrar, que foi a partir de meados de 2002, ainda no governo do referido mandatário, e depois ao longo do governo do ex-presidente Lula, a expressão “parceria público-privada” – e sua sigla, “PPP” – começa a ganhar atenção e adquirir uma nova força.

A globalização e as privatizações trouxeram inovação e quebra de paradigmas, causando profundas mudanças no papel socioeconômico dos Estados no âmbito internacional. No mundo, as nações mais desenvolvidas estão reestruturando o seu papel administrativo, econômico e social, pois concluíram que sozinhos sem a participação dos entes de toda a sociedade, não conseguiram atender as demandas crescentes por infraestrutura e serviços básicos, para uma população que aumenta de forma geométrica, ou seja, as demandas geradas por esse crescimento são maiores que a capacidade que o Poder Público tem de provê-las, levando a um dilema. Como o Estado pode se adaptar a esse novo cenário sem ter que penalizar o contribuinte com aumento de impostos? Hoje em alguns países, inclusive no Brasil, os impostos incidem em cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) dos bens e serviços produzidos no país, o que configura uma situação insustentável, principalmente pelo motivo que a contrapartida do governo para a população é muito aquém do esperado para esse nível de tributação.

A PPP surge como um instrumento inovador e fundamental para suprir a deficiência de investimento que os Estados têm na atualidade, em razão do alto grau

de endividamento interno, aumento das necessidades da sociedade, para que a mesma possa usufruir de melhor infraestrutura e serviços básicos, compatíveis ao grau de impostos pagos pela população. Para o atendimento dessas expectativas a Administração Pública utiliza-se, de maneira reiterada, do artifício de aumento da carga tributária sem a devida contrapartida que é prover o cidadão de melhor sistema de saúde, educação, infra-estrutura, previdência e segurança, obrigações e deveres primários de qualquer Governo. O Estado precisa se adequar a uma nova realidade, se tornar mais enxuto e buscar parcerias com o setor privado na execução de projetos e serviços de infraestrutura básica.

Na década de 80 do século passado, a Inglaterra iniciou sua trajetória de reforma de Estado, durante essa época passava por experiências de privatizações, terceirizações e parcerias, sendo considerada, internacionalmente, o berço das Parcerias Público-Privadas, ao institucionalizar, financeira e juridicamente, as Parcerias Público-Privadas.

Assim, a forma de relação entre o universo público e o privado, a partir das Parcerias Público-Privadas (PPP) foi importada pelo Brasil em 2004 e, desde então, a sua utilização é sustentada por dois pilares principais: o aumento da eficiência na prestação de serviços públicos e a maximização de investimentos em infraestrutura.

Trata-se de pesquisa exploratória que, partindo de estudos sobre as Parcerias Público-Privadas, e de experiências práticas de alguns Estados, busca elucidar o instituto a fim de que o mesmo seja melhor compreendido e seu estudo, sistematizado, ressaltando a sua viabilidade e importância para a solução de diversos problemas sociais no Brasil.

Dessa forma, este trabalho de pesquisa se justifica pela importância do tema para evolução dos contratos públicos e, por óbvio, do próprio Direito Administrativo Nacional.

Destarte, o estudo poderá contribuir para uma reflexão mais ampla sobre as implicações da Lei 11.079/2004, que criou as PPPs, novo arranjo jurídico inserido no ordenamento jurídico brasileiro.

Para tanto, a metodologia baseou-se em procedimentos de pesquisa bibliográfica, artigos da internet, revistas e jornais, análise da legislação pertinente, considerando-se as fontes disponíveis e as possibilidades do assunto.

O trabalho de pesquisa tem como escopo: analisar o impacto da criação das Parcerias Público-Privadas na esfera dos contratos públicos no Brasil. Para consecução do objetivo, no primeiro capítulo, serão abordadas as características dos contratos administrativos, suas particularidades e aspectos mais relevantes.

No decorrer do segundo capítulo, serão apresentadas as peculiaridades e pontos mais importantes referentes à Lei 11.079/2004, também conhecida como a Lei das PPPs.

Em seguida, no terceiro capítulo, serão elencadas algumas experiências das Parcerias Público-Privadas implementadas no âmbito federal, estadual e municipal, bem como serão cotejadas as lições aprendidas a partir dos modelos de alguns estados e do próprio TCU na função fiscalizadora.

Por fim, na conclusão serão apresentadas as considerações finais sobre a temática desenvolvida no trabalho de pesquisa.

Pretende-se, dessa forma, trazer para reflexão um dos temas mais discutidos em seminários e congressos nacionais, em razão da relevância do assunto que busca, no seu bojo, a possibilidade de melhor utilização de recursos financeiros destinados a solucionar os gargalos existentes na infraestrutura brasileira.



# 1. CONTRATOS PÚBLICOS

## 1.1 Considerações Iniciais

O surgimento do contrato remonta há alguns séculos, numa época em que a humanidade já demonstrava alguma evolução, tendo abandonado a fase da barbárie, embora não se tenha notícia de qual seja a data exata do seu aparecimento.<sup>1</sup>

O Direito Romano pode representar o ponto de partida para o estudo dos contratos, pois o modelo e a estrutura dos contratos, dele advindos, foram utilizados pelo mundo ocidental, justamente por ser reconhecido como modelo de civilização jurídica.

A palavra *contractus* significa contrair, sendo que, no Direito Romano, diferentes termos eram utilizados para o mesmo fim, tais como *conventio*, *cum venire* e *pacis si*, cujos significados seriam convenção, vir junto e pacto, enfim, todas estas expressões traduziam o “estar de acordo”.<sup>2</sup>

É notório que no direito romano a noção do contrato (*contractus*), tem um sentido mais restrito, na medida em que dizia respeito apenas e tão somente a criar obrigações<sup>3</sup>, enquanto que o pacto (*pactum*, *conventio*) não tinha essa especificidade.

Todos esses termos traduziam o acordo entre duas ou mais pessoas acerca de um objeto, porém não bastavam por si só para que surgisse uma obrigação<sup>4</sup> juridicamente exigível.

---

<sup>1</sup> Pablo Stolze Galgiano e Rodolfo Pamplona Filho. **Novo Curso de Direito Civil. Contratos**. Pág. 2. “Não podemos fixar, ao longo da história, uma data específica de surgimento do contrato e a sua ocorrência confunde-se com a própria evolução moral da humanidade, a determinação de uma data ou de um período predefinido seria formulação de alquimia jurídica, sem validade científica”.

<sup>2</sup> Silvio de Salvo Venosa. Direito Civil. **Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos**. Pág. 364.

<sup>3</sup> José Carlos Moreira Alves. **Direito Romano**. Pág. 108. “Somente em textos pós-clássicos ou interpolados o termo *contractus* indica negócios, que não são acordos de vontade, ou relações que não nascem do acordo de vontades”.

<sup>4</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de direito romano: **O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro**. 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1983, Pág. 246.

Quanto à obrigação que tinha origem desse acordo de vontades, destaca-se a sua diferença em relação ao direito moderno, uma vez que, enquanto, no direito romano, o contrato servia somente para criar a obrigação, no direito moderno, o contrato não só cria, mas também regula, modifica, ou extingue as relações jurídicas.

O direito francês, com o intuito de salvaguardar o interesse público, adotou algumas cláusulas no contrato que conduziam a um desequilíbrio entre as partes. Apesar de pérfidas, a jurisprudência da França as tolerava com a finalidade de que o interesse público não fosse submetido ao interesse privado. Estas cláusulas recebiam o nome de exorbitantes, uma vez que excediam o direito comum conhecido até então. Posteriormente, as referidas cláusulas foram incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, conforme o mestre José Cretella Jr, ensina em sua obra Direito Administrativo Comparado.

A principal característica do contrato como noção de categoria geral é que presume de forma antecipada um acordo de vontades diferentes, que se juntam para conseguir um efeito jurídico, apenas entre as partes interessadas.

## **1.2 Contratos Administrativos**

### **1.2.1 Conceito Legal**

O conceito legal de contrato administrativo está expresso no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, **considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.** (grifo nosso)

### 1.2.2 Conceito Doutrinário

Os contratos administrativos podem ser definidos como o acordo de vontades assinado entre entes da Administração pública e pessoa privada, sob o regime de direito público, em decorrência de lei, de cláusulas contratuais ou da natureza indisponível de seu objeto. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o vínculo poderia igualmente ser entre entes da Administração, sem que os particulares estivessem presentes.

“O contrato administrativo é visto (...) como aquele em que o Estado atua com supremacia, privilégios e prerrogativas, determinando sua execução, extinção e interpretação, devendo em contrapartida, não desequilibrar a equação econômico-financeira do mesmo.”<sup>5</sup>

O professor Hely Lopes, define o contrato administrativo como “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.”<sup>6</sup>

O contrato administrativo é: <sup>7</sup>

- a) Consensual – acordo de vontades;
- b) Formal – contém requisitos especiais preestabelecidos em lei. A forma do contrato administrativo será sempre a escrita, pois não existe contrato administrativo verbal, conforme estabelece o parágrafo único do art.60, da Lei das Licitações (Lei 8.666/93): “é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento”;
- c) Oneroso – remunerado de forma convencionada anteriormente;
- d) Comutativo – as prestações e contraprestações são recíprocas e equivalentes para as partes; e
- e) Intuitu personae – deve ser executado pelo próprio administrado, não cabe substituição.

---

<sup>5</sup> Márcia Walquiria Batista dos Santos apud Eric Sarmanho de Albuquerque, 2008, p.64.

<sup>6</sup> LOPES apud de ALBUQUERQUE, 2008, p.64.

<sup>7</sup> Eric Samanho de Albuquerque, 2008, p.64.

### 1.3 Natureza Jurídica dos Contratos Administrativos

A prerrogativa da consensualidade que se estabelece entre as partes, faz com que os contratos, em geral, tenham força executiva de lei entre estas mesmas partes, sendo seus termos revestidos de comandos imperativos (pacta sunt servanda).

Diante da assertiva acima, apresentam-se duas espécies de contratos possíveis de serem tratados pela Administração: os de direito privado, chamados pela doutrina majoritária de contratos da Administração, como aqueles que são pactuados com horizontalidade (a relação entre a Administração Pública e o particular é tratada no mesmo nível contratual, revestindo-se, pois, de reduzidíssima supremacia do interesse público). Hely Lopes Meirelles o denomina de contratos semi-públicos ou contratos administrativos atípicos.<sup>8</sup>

A segunda espécie seria a dos contratos administrativos propriamente ditos, como a espécie formada por contratos praticados com verticalidade, ou seja, a Administração Pública surge revestida da supremacia do interesse público, que se dá em razão das cláusulas exorbitantes (ou de privilégio ou prerrogativa). Duas cláusulas se destacam pela falta de correlação com as regras do direito privado: a possibilidade de alteração e de extinção unilateral do ajuste em nome do interesse público.<sup>9</sup>

Tabela 1 - Especificidade do contrato Administrativo

DESCRIÇÃO	CONTRATOS DE DIREITO PRIVADO	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
<b>CLÁUSULAS EXORBITANTES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Devem constar explicitamente do edital;</li><li>• Em regra, quando a Administração Pública firma contratos privados (contratos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existem implicitamente, ainda que não previstas;</li><li>• Asseguram a posição de supremacia do poder público sobre o contratado; e</li></ul>

<sup>8</sup> Meirelles, 2002, p. 176.

<sup>9</sup> **Manual Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos: para gestores e servidores públicos** / Organizadores André Luis Vieira; Marcos da Silva Castro. – Brasília: Gráfica e Editora Ideal, p. 16, 2012.

	da Administração), sua ação não está calcada na supremacia do interesse público, que nesse caso ficará bem reduzida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asseguram a prevalência do interesse público sobre o particular.</li> </ul>
<b>POSIÇÕES ENTRE AS PARTES</b>	Em regra, <i>HORIZONTALIDADE</i> (equivalência prestacional).	VERTICALIDADE (princípio da supremacia do interesse público).
<b>OBJETO</b>	Diz respeito ao interesse particular, apenas indireta ou acessoriamente tratará do interesse geral, coletivo.	Prestação do serviço público abrange toda a atividade que o Estado assume, realização necessária ao interesse geral. Utilidade pública que resulta diretamente do contrato.

Fonte: Manual Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos: para gestores e servidores públicos / Organizadores André Luis Vieira; Marcos da Silva Castro. – Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2012.

No que tange à natureza jurídica dos contratos administrativos existem três correntes doutrinárias.

A primeira corrente, defendida por Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, salienta a não existência do contrato administrativo enquanto espécie do gênero contrato.

Já a segunda afirma que todos os contratos firmados pela Administração são contratos administrativos, não existindo a figura dos contratos de direito privado, quando a Administração Pública for parte em qualquer dos pólos da relação obrigacional. Esta posição é defendida por Carlos Ari Sunfeld, Lúcia Vale Figueiredo e José Roberto Dromi.

A terceira corrente doutrinária alega que há duas espécies de contratação possíveis de serem realizadas pela Administração, os contratos regidos predominantemente pelo direito privado e os contratos administrativos regidos predominantemente pelo direito público. Esta é a corrente doutrinária majoritária, encontrando amparo legal na jurisprudência no art. 54, caput, e art. 62, § 3º, inciso I, da lei nº 8.666/93. A corrente é representada pelos administrativistas brasileiros

Celso Antonio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Di Pietro, Diógenes Gasparini e Diogo de Figueiredo Moreira Neto.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei e pelas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. (...)

Art.62. O instrumento de contrato obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (...)

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 5 e 58 a 61 desta lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro de financiamento de locação em que o Poder Público seja locatário e aos demais cujo conteúdo seja regido predominantemente por norma de direito privado (...)

**Acórdão 428/2010 Segunda Câmara**<sup>10</sup>

Assim, o contrato de natureza administrativa é regido pela Lei de Licitações, a qual reafirma, no art. 54, o contrato como instrumento de atribuição das responsabilidades às partes e, no art. 69, a responsabilidade do contratado por defeitos decorrentes de vícios ou incorreções.

#### 1.4 Modalidades de Contratos Administrativos

A distinção entre as modalidades de contrato em que a Administração pode figurar segundo a doutrina majoritária, são os contratos de direito privado da Administração ou contratos da Administração e os contratos administrativos, propriamente ditos.

Os chamados contratos da Administração e administrativos diferem entre si com relação à disciplina do vínculo:

Enquanto os contratos de direito privado pela Administração regulam-se em seu conteúdo pelas normas desta seara do Direito, ressaltando-se as condições e formalidades para estipulação e aprovação, os contratos administrativos submetem-se às normas e princípios estabelecidos no direito público, admitida tão somente, a aplicação subsidiária de normas privadas, quando compatíveis com a índole pública do instituto.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Licitação e contratos: orientação e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União.** – 4. ed. Ver., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria- Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 649.

<sup>11</sup> Vieira e da Silva Castro, 2012, p. 17 e 18

Dentre os contratos administrativos adstritos ao direito público, há várias modalidades tais como concessão de serviço público, de obra pública, de uso de bem público, a concessão patrocinada e a administrativa, o contrato de prestação ou locação de serviços, o de obra pública, o de fornecimento, o de empréstimo compulsório público e o de função pública.

É importante fazer algumas considerações sobre a concessão e suas espécies, pelo fato de esta modalidade de contrato administrativo ser muito usado pelo Poder Público. Afirma o Professor Celso Antonio Bandeira que é “um instituto por meio do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço”<sup>12</sup>

A Lei nº 8.987/95 dispõe em seu art. 2º que: “concessão de serviço público é a delegação de sua prestação feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Concessão é diferente de permissão de serviço público. Esta última confere a delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente a pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. A concessão resulta de acordo de vontades e a permissão, de ato unilateral (contrato de adesão). Existe igualmente na permissão um certo grau de precariedade.

Conforme Maria Sylvia Di Pietro o contrato de obra pública é “um contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere à outrem a execução de uma obra pública para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos

---

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p 709.

beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona”<sup>13</sup>.

O contrato de concessão de uso é um contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro, a concessão patrocinada é “um contrato administrativo através do qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que a execute em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado”<sup>14</sup>.

Finalmente segundo o art. 2º, § 2º da Lei nº 11.079/2004, conceitua-se a concessão administrativa como contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Podemos concluir que o estudo do instituto do contrato administrativo, tanto no âmbito da Lei nº 8.666/1993 como do ponto de vista dos aspectos doutrinários, constitucionais, financeiros e políticos, que envolvem a matéria, mostra que a atuação do Poder Público está norteada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

O contrato administrativo que pode ser realizado pela Administração Pública tem diferentes espécies, tais como o contrato de concessão de serviço ou de bem público, regulamentado pelo estatuto federal das concessões públicas (Lei nº 8.987/95) assim como os contratos regidos pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), abrangendo o contrato de obra pública, o contrato de prestação de serviços e o contrato de fornecimento.

O CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO é a mais importante modalidade que se fundamenta em um ajuste conforme o qual a Administração Pública delega a um particular: a execução de serviço público, a

---

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2011. p 330.

<sup>14</sup> Ibid. , p. 330.



execução de serviço precedida da realização da obra, podendo incluir, ou não, a concessão de uso de um bem público.

Pode-se dizer, grosso modo, que existem quatro tipos de contratos de concessão:<sup>15</sup>

a) Concessão de Serviço Público: a Administração transfere ou delega a um particular a execução ou prestação direta de um determinado serviço público cuja titularidade lhe foi conferida pela ordem jurídica (constitucional ou legal). O particular que recebeu a outorga ou a delegação deste serviço, o realiza conforme o regime de Direito Público, por sua conta e risco, sendo fiscalizado e controlado pelo poder concedente que, apesar de ter transferido a sua execução, continua sendo o titular do serviço, devendo supervisionar mediante os meios legais, a adequada prestação aos usuários;

b) Concessão de serviço público precedido da execução de obra Pública: Ele tem por objetivo a delegação a um particular da execução de uma obra pública para uso da coletividade, seguida da sua exploração mediante remuneração ao concessionário denominada tarifa;

c) Parceria Público-Privada (PPP): Trata-se de um contrato de concessão especial destinado a outorgar ao particular a execução, em regime de parceria, de projetos de infra-estrutura conforme a Lei nº 11.079/04, tais como ferrovias, portos e irrigação, abarcando porcentagens diversas de participação do setor privado; e

d) Concessão de uso de bem público: É aquele destinado a outorgar ao particular a faculdade de utilizar um bem da Administração Pública.

Desta forma, por meio do contrato de concessão se formaliza a delegação de determinado serviço público (como por exemplo, transporte coletivo, coleta de lixo, poda de árvores, gestão de rodovias, etc.) a um particular, geralmente uma empresa legalmente constituída cuja idoneidade para a prestação do serviço em questão foi devidamente aferida em procedimentos licitatórios.

---

<sup>15</sup> FILHO, Afrânio Faustino de Paula. Direito Administrativo. Curso de Gestão em Administração Pública. Rio de Janeiro: 2012, p. 107-109.

Em razão do contrato, além da disciplina concreta de execução do serviço delegado de forma específica, feita por meio de suas cláusulas, é assegurado ao concessionário uma remuneração que é feita com o concurso dos usuários do serviço através de tarifa fixada e reajustada pelo concedente.

O contrato pode incidir sobre bens de uso comum da comunidade (bancas de revista e quiosques em praças públicas), sobre bens de uso especial (boxes em mercados públicos) e mesmo sobre bens dominicais (exploração agrícola ou industrial de terras públicas).

Eles podem desdobrar-se em duas modalidades, quais sejam:

- Concessão pessoal de uso – quando, em uma relação jurídica de direito pessoal, tem por objeto um bem público edificado;
- Concessão de direito real de uso – quando, em uma relação jurídica de direito real, tem por objeto um bem não edificado, ou seja, um terreno público para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Apesar de a Lei 8.666/1993 estabelecer em seu art.57, § 3º que “é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado”, ainda há, nos meios doutrinários, quem sustente que a concessão de uso pode ser temporária ou perpétua no caso das sepulturas.

Ela ainda pode ser remunerada ou gratuita e de utilidade pública ou privada, desde que a utilização privada não colida com os interesses públicos.

Além do Contrato de Concessão, temos outras espécies de contratos administrativos, dentre os quais podemos citar:

- Contrato de Gestão: primeiramente conceituado como instrumento com objetivo de incrementar a eficiência<sup>16</sup> e competitividade da Administração Pública,

---

<sup>16</sup> Constituição Federal do Brasil, 1988, art.37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

aproximando-a do regime das empresas privadas. Tem como alvo final e específico a modernização das empresas estatais. Surgiu em 1998, por ocasião da reforma administrativa, promovida pela Emenda à Constituição nº19/98, visando a ampliação da descentralização na prestação de serviços públicos. Na oportunidade, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Publicação – PNP por meio da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, pela qual, algumas atividades de caráter social também poderiam ser absorvidas por pessoas jurídicas de direito privado qualificadas como organizações sociais (OS).

- Contrato de Fornecimento: é aquele pelo qual a Administração Pública adquire, mediante compra bens móveis necessários à realização de obras ou à manutenção dos seus diversos serviços. São exemplos desses contratos muito comuns, aqueles realizados para aquisição de materiais de consumo, de material de escritório, e gêneros alimentícios.

- Contrato de Obra Pública: é o ajuste entre a Administração Pública e particulares e pode ter como objeto a construção, a reforma, a fabricação, a recuperação ou a ampliação (art. 6º, inc. I, da Lei nº 8.666). A obra pública a ser realizada pode destinar-se ao serviço público (prédios públicos) ou à população em geral (praças, ruas, etc.) Como todo contrato administrativo, o contrato de obra depende de processo de licitação. Tais contratos somente podem ser realizados com profissional (engenheiro ou arquiteto) ou empresa registrada nos órgãos de classe, como o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.

- Contrato de Prestação de Serviços. Trata-se de um contrato assinado entre a Administração Pública e particulares, tendo como objetivo determinado serviço. A Lei nº 8.666/1993 (art.6º, inc. II) define serviço como sendo toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, como por exemplo: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

## **1.5 Características e Peculiaridades dos Contratos Administrativos**

A característica principal dos contratos administrativos como verificamos anteriormente é a maior incidência da supremacia do interesse público, além de

outras peculiaridades que os contratos comuns sujeitos ao Direito Privado não possuem.

Os contratos administrativos têm algumas cláusulas que lhes são obrigatórias e são denominadas de cláusulas essenciais ou necessárias. Elas estão previstas no art. 55, da Lei 8.666/93, que relaciona 13 (treze) delas, dentre as quais destacaremos as seguintes:

- a) a que define o objeto do contrato (inciso I);
- b) a que fixa o preço e as condições de pagamento bem como critérios de reajustamento e atualização monetária (inciso III);
- c) a que marca o prazo de início, de execução, de conclusão e de entrega do objeto do contrato administrativo (inciso IV); e
- d) a que aponta as garantias oferecidas pelos contratantes (inciso VI).

Como assinalam Vieira e Silva Castro, além das cláusulas essenciais, os contratos administrativos possuem algumas características que lhes são peculiares, tais como:<sup>17</sup>

- Licitação prévia em regra: o contrato administrativo é obrigatoriamente precedido de licitação;
- Publicidade: salvo determinação legal expressa, os contratos administrativos exigem publicidade;
- Prorrogabilidade: terminado o prazo determinado, pode a Administração prorrogar o contrato, independentemente de nova licitação, mediante termo aditivo, desde que tenha havido previsão no ato convocatório e no plano plurianual; e
- Cláusulas exorbitantes: referem-se a certas prerrogativas da Administração que a colocam numa situação de superioridade em relação ao particular contratado. Ex. modificação e rescisão unilateral do contrato, fiscalização, aplicação de sanções, ocupação provisória de imóveis etc. Elas estão previstas nos incisos do art. 58 da Lei 8666/93.

---

<sup>17</sup> Vieira e Silva Castro, 2012, p. 18-28.

A cláusula exorbitante não seria lícita em um contrato particular porquanto acarretaria desigualdade entre as partes, mas é absolutamente válida em um contrato público, pois decorre dos princípios que regem a atividade administrativa pública cuja primeira finalidade é o atendimento dos interesses dos administrados, que é a coletividade, que se sobrepõe aos interesses particulares.

As cláusulas exorbitantes podem versar sobre as mais diversas prerrogativas no interesse do poder público. As principais são:

- Alteração unilateral (inciso I): a modificação do contrato pela decisão única da Administração Pública é uma faculdade que ela possui para uma melhor adequação às finalidades de interesse público, observados os direitos do contratado. Neste caso, as cláusulas econômico-financeiras do contratado deverão ser revistas. De acordo com o § 1º, do referido art. 58, as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado: a) por inadimplência do contratado: isto é, sempre que o contratado não cumprir suas obrigações contratuais; b) por manter o equilíbrio (ou equação) econômico-financeiro, isto é, a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição proporcionada pela Administração Pública para a execução do objeto do contrato. Essa relação ENCARGO X REMUNERAÇÃO deve ser mantida durante toda a execução do contrato, daí o reajustamento de preços e tarifas que visa evitar que venha a romper-se o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste; c) por interesse público, sendo exigida sempre a motivação por parte do administrador público, visto que se trata de um ato vinculado.

- Rescisão unilateral (inciso II) possibilidade de o contrato ser desfeito por ato unilateral e escrito da Administração Pública como penalidade imposta por esta em razão do descumprimento do contrato pelo contratado;

- Fiscalização da execução (inciso III);

- Controle do contrato: pelo fato de ser a Administração Pública responsável pela realização de obras públicas e por prestação de serviços à coletividade, ela deve ter a prerrogativa de controlar os seus contratos e de adequá-los às exigências do momento, supervisionando, acompanhando e fiscalizando a sua execução e, se necessário, intervindo neles;

- Aplicação de penalidades contratuais em razão de inexecução total ou parcial do ajuste (inciso IV): a penalidade é aplicada pela Administração Pública como decorrência de seu poder de fiscalizar. Ela é independente da intervenção prévia do Poder Judiciário. As penalidades compreendem desde advertências e multas até a rescisão unilateral do contrato, suspensão provisória e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública.

Importante registrar que as cláusulas exorbitantes não podem comprometer as seguintes cláusulas contratuais:

- Equilíbrio financeiro: também chamado de equilíbrio econômico ou equação econômica ou financeira: é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da administração pública para a justa remuneração do objeto contratado. A relação encargo/retribuição não deve ser quebrada, o contratado não deve sofrer indevida redução nos lucros normais. A administração deve usar do seu direito de alteração unilateral sem violar o direito do contratado de manter a equação financeira, deverão ser feitos os devidos reajustes econômicos para o restabelecimento do equilíbrio financeiro;

- Reajuste de Preços e Tarifas: é uma medida convencionada pelas partes para evitar que devido às elevações de mercado como no caso da desvalorização da moeda, se rompa o equilíbrio econômico entre as partes. O reajuste é autorizado por lei para corrigir as conseqüências negativas da inflação.

### **1.6 Garantias do Contrato Administrativo (art. 56, § 4º, da Lei nº 8666/93)**

Nas contratações de obras, serviços ou compras desde que previsto no instrumento convocatório, a Administração Pública com a finalidade de assegurar a execução do contrato, poderá exigir garantias, que em regra, não excederão a 5% do valor estimado do contrato, podendo chegar a 10% em licitações de grande vulto e complexidade.

Licitações de grande vulto e complexidade são aquelas cujo valor estimado da obra for superior a 25 vezes o valor mínimo para que a obra seja licitada por concorrência. Assim, se o limite da concorrência para obras e serviços de engenharia é de pelo menos R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), a

licitação será considerada de grande vulto quando sua estimativa alcançar 25 vezes este valor, ou seja R\$ 37.500.000,00 (trinta e sete milhões e quinhentos mil reais).

As garantias podem ser prestadas através de:

- caução em dinheiro;
- caução em títulos da dívida pública, na forma escritural;
- seguro garantia: exigido nos contratos cuja execução seja perigosa; ou
- fiança bancária: prestada por banco.

A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato, sendo atualizada monetariamente quando feita em dinheiro.

### **1.7 Inexecução Contratual**<sup>18</sup>

A inexecução do ajuste ocasiona a chamada inadimplência, que corresponde ao descumprimento de cláusulas contratuais, e pode ser:

- culposa, quando decorre de pelo menos de imperícia, imprudência ou negligência. Dizemos “pelo menos” porque condutas mais graves, como por exemplo, o dolo, ou seja, a conduta intencional de praticar o fato que ocasiona a inadimplência, também pode ocasionar a inadimplência culposa ou a inexecução culposa do contrato, que pode provocar as seguintes conseqüências: responsabilização do inadimplente, inclusive judicial; advertência; multa; suspensão temporária para licitar e/ou contratar com a Administração Pública por prazo não superior a dois anos; declaração de inidoneidade do contratante ou rescisão de contrato; e
- sem culpa, quando decorre de fatos estranhos à conduta do contratante, que independem de sua vontade e de sua conduta, ocorrendo, portanto, em razão de circunstâncias que não ensejam responsabilização, em virtude da

---

<sup>18</sup> FILHO, Afrânio Faustino de Paula. **Direito Administrativo**. Curso de Gestão em Administração Pública. Rio de Janeiro: 2012, p. 103-106.

existência de uma causa justificadora de descumprimento de uma ou mais obrigações. Se a inexecução for sem culpa, caberá a revisão de contrato.

Dentre as causas justificadoras destacamos as seguintes:

- Força Maior: é o evento humano imprevisível e inevitável ensejador de obstaculização intransponível à normal execução do contrato. Ex. uma greve.

- Caso Fortuito: é o evento da natureza, imprevisível e inevitável, ensejador de obstaculização intransponível à normal execução do contrato. Ex. uma inundação.

- Fato do Príncipe: É toda medida ou ato editado pelo Poder Público alheio ao contrato celebrado e que o onera substancialmente, inviabilizando sua adequada execução e que onera substancialmente, inviabilizando sua adequada execução. Por Fato do Príncipe entendem-se todos os atos jurídicos e operações materiais que têm repercussão sobre o contrato administrativo e que foram realizados pela entidade pública que celebrou o contrato mas agindo em qualidade diversa da de contratante. Uma das partes é sempre onerada.

- Fato da Administração: é toda a determinação estatal específica incidindo diretamente sobre um contrato, que impede ou dificulta a sua execução. Ex. a Administração Pública deixa de entregar o local da obra.

- Interferências imprevistas: baseada na chamada Teoria da imprevisão que admite a possibilidade de revisão das cláusulas dos contratos administrativos, em casos graves a fim de ajustá-los a situações posteriores à sua assinatura que a alterem profundamente, tornando-o incumprível.



## 2. CRIAÇÃO E PECULIARIDADES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 2.1 Antecedentes

Nas últimas décadas, o Poder Público em vários países, pressionado pela crescente demanda social e necessidade urgente de realizar investimentos em infraestrutura e prestação de serviços básicos de qualidade, num quadro de limitações fiscais e endividamento interno, encontrou nas parcerias público-privadas uma solução eficiente para prover seus serviços públicos.

O Estado atual é o resultado de uma transformação sistemática objetivando proporcionar o bem comum, sendo a sociedade seu centro referencial. Hoje a Administração Pública assume características gerenciais visando práticas de governança norteadas por uma responsabilidade corporativa, prestação de contas, transparência e uma mais justa distribuição de resultados. Estes objetivos levaram à procura de um novo modelo baseado na privatização e terceirização de serviços com a finalidade de satisfazer anseios coletivos expressos em políticas públicas adequadas.<sup>19</sup>

O Estado gerencial organiza, supervisiona e estipula normas de atividades concretizadas por alternativas de atuação suficientemente debatidas no referente à sua viabilidade política e controle de déficit fiscal, apoiadas pelo consenso da sociedade.

Nesse intuito foram elaboradas, na área federal, as Leis de Concessão de Serviços Públicos nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995, sendo criadas as Agências Reguladoras através da Lei 9.427/96-ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da Lei 9.472/97-ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), da Lei 9.478/97-ANP (Agência Nacional do Petróleo), da Lei 9.961/00-ANS (Agência Nacional da Saúde) e da Lei 9.984/00-ANA (Agência Nacional das Águas), entre outras.

---

<sup>19</sup> Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Guia Básico: **Contratos de Parcerias Público Privadas**, 2005.

Outro ponto importante na evolução do Estado foi a Reforma Administrativa por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, de 04 de junho de 1998, que estabeleceu além do Contrato de Gestão (Constituição Federal de 1988, art.37, §8º), a contenção de despesas com pessoal, regulamentada pela Lei nº 9801/99 de 14 de junho de 1999 e a Lei Complementar nº 101/00, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal, que coloca limites nas finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Igualmente e sob a mesma visão, foram elaboradas regras de tipo institucional, como a Lei das Organizações Sociais – OS nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, nº 9.790, de 23 de março de 1999, visando a execução, por entidades sem fins lucrativos, de serviços sociais não exclusivos do Estado por meio de Contratos de Gestão e Termos de Parceria sob a supervisão da Administração Pública, tendo constado da Mensagem Presidencial a seguinte manifestação:

Uma **alternativa indispensável para o crescimento econômico**, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a **colaboração positiva dos setores público e privado**.<sup>20</sup> (nosso grifo)

Nesse cenário, o Presidente da República buscou instituir as parcerias público-privadas ao submeter ao Congresso Nacional o projeto que daria origem à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da Administração Pública.

Em 06 de abril de 2005, o governo federal aprovou a Lei de Consórcios Públicos, com o nº 11.107, com vistas à regulamentação do artigo 241 da Constituição Federal, que permitia disciplinar por lei a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados através de transferência total ou parcial de encargo, pessoal e bens essenciais à comunidade de serviços públicos.

---

<sup>20</sup> Mensagem Presidencial nº 623/2003.

Ao longo da história, foi possível observar importantes transformações nos significados com que o pensamento ocidental emprega os termos: públicos e privado, bem como nas relações entre essas duas realidades.

O surgimento das políticas de desestatização vem acompanhado das associações entre o Poder Público e a iniciativa privada para a prestação dos denominados serviços públicos, contexto em que apareceram inicialmente no Reino Unido, nas Public Private Partnerships, Associações Público-Privadas que dão origem as hoje tão difundidas parcerias público-privadas. Frequentemente, a noção internacional de Public Private Partnership abrange concessões em geral (contando ou não com recursos públicos), sociedades de economia mista, joint ventures, franquias, terceirizações e até privatizações. No Brasil, este conceito tão amplo se denomina “Parcerias da Administração” e abrange concessões em geral, franquias, terceirizações, convênios, parcerias, contratos de gestão etc.

No Brasil, a Constituição de 1988 determina o conceito político que considera a livre iniciativa como um dos esteios da ordem econômica. Com o Programa Nacional de Desestatização, em 1990, estimulam-se as privatizações e as concessões e permissões da exploração de serviços públicos, sob a égide da Lei 8.987/1995.

No Reino Unido, as Private Finance Initiative (Iniciativas de Financiamento pelo Setor Privado) são equivalentes às PPPs. Os ingleses classificam as parcerias público-privadas em quatro espécies: DBFT (design, build, finance and transfer), onde o particular pode projetar, construir, financiar e transferir à Administração o resultado; BOT (build, operate and transfer), na qual construção fica a cargo do particular, que a entrega à Administração que, por conseguinte, arrenda ao parceiro para recuperação do investimento; BOO (build, operate and own) o parceiro constrói, explora e fica com a propriedade da obra; e DBFO (design, build, finance and operate) cabe ao investidor parceiro o projeto, a construção, o financiamento e exploração do objeto da parceria. Nesse ponto, MORAES de Freitas lembra que:

Os figurinos clássicos do contrato administrativo não mais atendem às necessidades da Administração Pública. Postula-se a sofisticação dos negócios administrativos como uma reivindicação da racionalidade econômica do Estado.

(...) É neste contexto que **surgem as parcerias público-privadas como contratos administrativos desenvolvimentistas de segunda geração**. Sua atualidade é compartilhada por diversos países do mundo. Surgido em traços centrais do Direito anglo-saxão, o modelo das public-private-partnerships rapidamente se proliferou por outros ordenamentos, penetrando, mais recentemente – precisamente com o advento da Lei n. 11.079/ 2004 -, o Direito nacional.<sup>21</sup> (nosso grifo)

O texto da Lei nº 11.079, de 2004, após um ano de tramitação legislativa e intensos debates, foi sancionado em dezembro de 2004. Ele incorporou conceitos adotados pela experiência de outros países que garantiram que as PPPs eram um instrumento eficaz na concretização de projetos essenciais ao progresso e balizadas na atuação transparente da Administração Pública e de acordo com as normas da responsabilidade fiscal.

## **2.2 Conceito e Regimes legais aplicáveis às PPPs**

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são contratos de concessão em que o parceiro privado faz investimentos em infraestrutura para prestação de um serviço, cuja amortização e remuneração é viabilizada pela cobrança de tarifas dos usuários e de subsídio público (PPP patrocinada) ou é integralmente paga pela Administração Pública (na modalidade de PPP administrativa).

As PPP estão excluídas do regime dos contratos de obra pública (Lei nº 8.666/93) e dos contratos de concessão comum (Lei nº 9.974/95). A Lei criou dois tipos de concessões que podem ser objeto de contrato de PPP: concessões patrocinadas e concessões administrativas, destinadas respectivamente a serviços públicos tarifados e serviços prestados à própria Administração.<sup>22</sup>

Como salienta o ilustre jurista Sundfeld<sup>23</sup>, os objetivos principais da Lei das PPPs são os de gerar compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo. A nova Lei procurou impedir que o administrador comprometesse de forma irresponsável recursos públicos futuros, criando limites específicos para as despesas com contratos de PPP (arts, 22 e 28). O objetivo claro é reforçar a responsabilidade fiscal (Lei das PPPs, art, 4º,IV).

<sup>21</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha, PPP – **Parceria Público-Privada**, editora Saraiva, 1ª Ed, pg 440, 2012.

<sup>22</sup> ALVARENGA, José Eduardo de. **Parcerias Público-Privadas: comentários à lei brasileira**. São Paulo: M.A. Pontes Editora, pg 23, 2005.

<sup>23</sup> Sundfeld, 2007, p. 23.

A Lei permite combinar remuneração tarifária e pagamento de contraprestações públicas. Ela acrescenta a possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento no processo de licitação e de repartição dos riscos de força maior, caso fortuito, fato do príncipe e álea econômica extraordinária do contrato. No referente à solução de conflitos, a lei prevê a arbitragem e a formação de fundos ou a instituição de seguros com o intuito de assegurar o pagamento devido pelo setor público ao setor privado. Igualmente, foi instituído que a abertura da licitação pelo órgão competente deve estar condicionada à autorização prévia do Comitê Gestor da PPP, constituído pelos Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda e Casa Civil, que estabelecerão diretrizes e critérios para a contratação das PPPs na área federal.

Há uma nova modelagem de contrato administrativo de concessão introduzida pela Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPP). A concessão administrativa não existia na legislação anterior. A obtenção de serviços pela Administração só era viável através do contrato administrativo de serviços da Lei de Licitações. A concessão administrativa é uma nova fórmula contratual para a Administração obter serviços (Lei das PPPs, art. 2º, §1º). Apesar de a Administração Pública definir o objeto e modo de prestação do serviço não precisa fazê-lo exaustivamente, podendo deixar liberdade quanto ao detalhadamente e aos meios a empregar (Lei das PPPs, art. 3º, caput, c/c Lei das Concessões, art.25)

As PPPs foram instituídas como modalidade de contratos administrativos pela Lei Federal nº 11.079/2004. Apesar de existirem muitas formas de parcerias entre o setor público e privado, a lei contempla apenas duas formas específicas: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A Lei torna mais potente o sistema de parcerias, o compartilhamento dos riscos e o financiamento privado. Entre os mecanismos previstos nessa lei para licitação e contratação no âmbito da Administração Pública, destacam-se:

- A flexibilidade no processo licitatório, ao permitir a abertura das propostas técnicas antes da habilitação (art. 12, inciso I e art. 13);
- O emprego de mecanismo privado de resolução de disputa durante a execução contratual (art. 11, inciso III);

- A possibilidade de os agentes financeiros assumirem o controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE), em caso de inadimplemento dos contratos de financiamento (art. 9º, § 5º);

Tabela 2 - Quadro Resumo de Legislação aplicável as PPPs esfera Estadual

<b>LEGISLAÇÃO PPP - ÂMBITO ESTADUAL</b>	
<b>Lei nº 11.688 de 19/05/2004</b>	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas
<b>Decreto nº 48.867 de 10/08/2004</b>	Regulamenta o Programa de Parcerias Público-Privadas
<b>Decreto nº 50.826 de 25/05/2006</b>	Medidas relativas à alienação dos imóveis mencionados na Lei nº 11.688
<b>Decreto nº 51.126 de 19/09/2006</b>	Comissão de Acompanhamento de Contratos de Parcerias Público-Privadas
<b>Decreto nº 52.152 de 11/09/2007</b>	Detalha o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de Parcerias-Público Privadas - PPP
<b>Decreto nº 57.289 de 30/08/2011</b>	Regimento Interno da Comissão de Acompanhamento de Contratos de PPPs de 01/04/2008

### **2.3 Principais características das PPP no Brasil**

A PPP significa um salto qualitativo na relação da Administração Pública com a sociedade. Ela é inovadora, representando uma nova modalidade de governança.<sup>24</sup>

- As características das PPPs são peculiares a elas. Primeiro, é possível citar a possibilidade de financiamento pelo setor privado, isto acontecendo no caso de que o Poder Público (federal, estadual ou municipal) não disponibilize totalmente os recursos financeiros necessários para o empreendimento de seu interesse, dessa

<sup>24</sup> Unidade PPP Minas Gerais, Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado de Minas Gerais, pg 05, 2005.

maneira objetivando a realização do projeto, pode-se alocar recursos do setor privado.

Outra característica a ser focalizada é o compartilhamento dos riscos que expressa a solidariedade de responsabilidade da Administração Pública e do parceiro privado.

É possível citar ainda a pluralidade compensatória ou necessidade do Poder Público especificar no edital as formas de contraprestação ao investimento privado.

Os contratos de PPP têm limites de valor e de duração. Só podem ser feitos para investimentos superiores a R\$ 20 milhões e os prazos devem ser de no mínimo 5 e no máximo 35 anos, já incluídas eventuais prorrogações.(art. 2º , § 4º, incisos I e II).

O objeto de uma PPP não pode ser unicamente o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, pois tais atividades não caracterizam prestação de serviços públicos.

São cláusulas necessárias do contrato de parceria público-privada dentre outras, a repartição dos riscos, o estabelecimento de garantias para os investidores, demonstrando o declínio do Poder Público nos contratos de parceria;

A parceria público-privada é realizada após a análise da conveniência e da oportunidade do emprego de PPP ao serviço que se pretende implementar e a avaliação de sua viabilidade econômico-financeira (conforme mostrado na Figura nº 1). A avaliação de viabilidade é que vai permitir definir o modelo de parceria, se patrocinada ou administrativa.

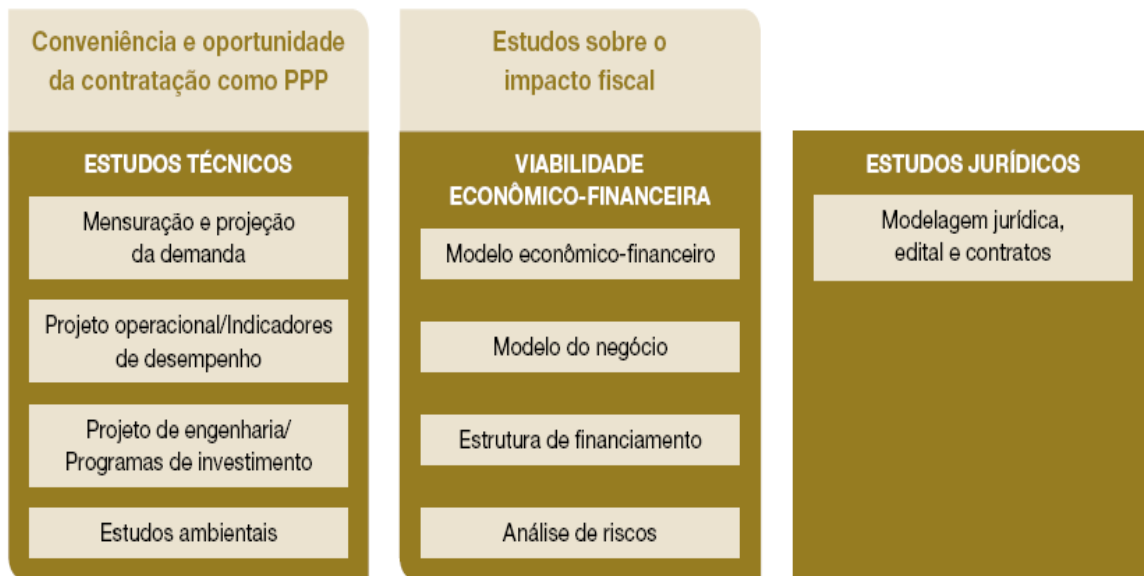


Figura 1 - Estudos Técnicos imprescindíveis em uma PPP (Fonte: Comentários à Lei PPP Parceria Público Privada. Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado. Editora Malheiros, 2007. São Paulo)

## 2.4 Tipos de Parcerias Público-Privadas

Segundo a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro,<sup>25</sup> um dos grandes objetivos declarados com muita insistência pelo governo e comentado pelos meios de comunicação se referia à urgência de realização de obras de infraestrutura, para as quais o governo carecia de recursos. A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, prevê dois tipos de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa;

### 2.4.1 Concessões Patrocinadas

São concessões de serviço público sujeitas a regime jurídico parcialmente diverso da concessão de serviço público comum, ordinária e tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.987/95. É a própria lei que o diz no conceito, já transcrito, contido no artigo 2º, §1º. E é o que resulta também do § 3º do mesmo dispositivo, quando estabelece que “não constitui parceria público-privada, a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Di Pietro, 2008, p. 143.

<sup>26</sup> Idid, p. 145.



Assim, podemos definir a concessão patrocinada como “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o ente público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedido ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado”.<sup>27</sup>

#### **2.4.2 Concessões Administrativas**

Conforme o artigo 2º, §2º, da Lei 11.079, “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

O conceito é um pouco ambíguo. É preciso recorrer a outros dispositivos da lei para tentar esclarecer o real objetivo do legislador. Além do próprio conceito, já transcrito, existe um outro dispositivo referindo-se à concessão administrativa, que é o artigo 3º, sobre as leis aplicáveis a essa modalidade. Um dado que resulta do conceito legal é o que diz respeito ao objeto do contrato que é a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo ou não abranger a execução de obra e o fornecimento e instalação de bens. Resulta claro que o objeto principal é a prestação de serviço, ao contrário da concessão patrocinada que tem por objeto a execução de serviço público<sup>28</sup>.

#### **2.5 Diferenciação entre Parcerias Público-Privadas, Concessão Tradicional e Tercerização**

Para realizar suas funções, a Administração procura freqüentemente à colaboração de terceiros, valendo-se dos serviços e dos bens de particulares ou agentes privados para melhor cumprir suas finalidades. O recurso da Administração às atividades e aos bens privados manifesta-se sob modalidades diversas de contratos administrativos. Cabe ressaltar que uma PPP está essencialmente vinculada à prestação de serviço pelo parceiro privado. Portanto, o simples

---

<sup>27</sup> Ibid, p.146.

<sup>28</sup> Ibid, p.150.

fornecimento de uma infraestrutura ou ativo (rodovia, ponte, presídio, hospital etc.) não é caracterizável como PPP. Será necessário que o parceiro privado, além do fornecimento do ativo, promova a sua operacionalidade.<sup>29</sup>

Para melhor entendimento, serão apresentadas duas tabelas: diferenciação entre PPP patrocinada e concessão tradicional (tabela 3); e entre PPP administrativa e terceirização (tabela 4).

Tabela 3 - Diferenciação entre PPP patrocinada e Concessão Tradicional

Item	Concessão	
	PPP patrocinada	Concessão Tradicional
Valor	Mínimo de R\$ 20 milhões	Não estabelecido
Prazo	Entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos	Não estabelecido
Fundo Garantidor	Necessário	Não aplicável
Contraprestação do Setor Público	Necessária	Aplicável apenas em situações excepcionais (art. 26 da Lei Complementar 101/00)
Risco de Demanda	Compartilhado entre parceiro privado e público	Assumido unicamente pelo concessionário (art. 2º da Lei 8.987/95)

Fonte: Governo do Rio de Janeiro-RJ, Manual de Parceria Público-Privadas - PPPs. Abril 2008, pg 12.

Tabela 4 - Diferenciação entre PPP administrativa e Terceirização

Item	Concessão	
	PPP administrativa	Terceirização
Valor	Mínimo de R\$ 20 milhões	Não estabelecido.
Prazo	Entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos	5 (cinco) anos (Lei 8.666/93)
Fundo Garantidor	Necessário	Não aplicável
Contraprestação do Setor Público	Necessária	Necessária
Risco de Demanda	Compartilhado entre parceiro privado e público	Não aplicável

Fonte: Governo do Rio de Janeiro-RJ, Manual de Parceria Público-Privadas - PPPs. Abril 2008, pg 12.

<sup>29</sup> Governo do Rio de Janeiro-RJ, Manual de Parceria Público-Privadas - PPPs. Abril 2008.

É importante registrar que alguns juristas entendem que uma PPP via concessão administrativa não seria uma concessão *stricto sensu*, assemelhando-se muito mais a uma terceirização de caráter mais amplo e complexo.

## **2.6 Diretrizes para a contratação das PPP**

A Lei 11.079/04, em seu artigo 4º define as diretrizes mais importantes que deverão ser observadas, tais como: <sup>30</sup>

- a necessidade de eficiência no cumprimento das missões do Estado e na utilização dos recursos;
- o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- a indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- a responsabilidade fiscal na celebração e execução de parcerias;
- a transparência dos procedimentos e das decisões, no sentido de que a clarividência seja um princípio presente em toda a atuação administrativa;
- a distribuição objetiva de riscos entre as partes;
- a sustentabilidade financeira; e
- as vantagens sócio-econômicas dos projetos de parceria.

## **2.7 Garantias para as PPP**

As obrigações pecuniárias contraídas pelos parceiros públicos em virtude das PPP poderão ser garantidas por vinculação de receitas, instituição ou utilização de fundos especiais, contratação de seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para esse fim e outros mecanismos admitidos em lei. (art. 8, I a VI)

---

<sup>30</sup> GUIMARAES, Fernando Vernalha, **PPP - Parceria Público Privada**, Ed.Saraiva, 2012. p.209.

## 2.8 Estruturação de Projetos

- **Principais instituições e agentes**

O quadro a seguir ilustra as principais instituições e agentes em uma PPP na esfera federal.

Instituição/Agente	Características/Competências
União	<ul style="list-style-type: none"><li>• Poder concedente.</li></ul>
Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Define os serviços prioritários para execução no regime de PPP.</li><li>• Disciplina os procedimentos para celebração dos contratos.</li><li>• Autoriza a abertura da licitação, aprova o edital e aprecia os relatórios de execução dos contratos.</li></ul>
Sociedade de Propósito Específico (SPE)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Executa os serviços do vencedor da licitação.</li></ul>
Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Garante o pagamento de obrigações contratuais assumidas por parceiros públicos federais em PPPs.</li><li>• Administrado pelo Banco do Brasil S. A.</li></ul>

Figura 2 - Principais instituições e agentes em uma PPP na esfera federal (Fonte: TCU)

## 2.9 Licitação

Por envolver a execução de obras e a prestação de serviços públicos, os contratos de parcerias serão precedidos de processo de licitação pública, conforme estabelece o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

O atual marco regulatório das contratações públicas, formado pela Lei 8.666/1993 (contratação administrativa), pela Lei 8.987/1995 (concessão da prestação de serviços públicos) e por outras que lhes são correlatas, é complementado pela Lei 11.079/2004, em face das peculiaridades dos objetos da contratação no regime de parcerias público-privadas.

Conforme as concessões comuns, as concessões no regime de parcerias deverão ser licitadas na modalidade de concorrência, cuja abertura, entretanto, condiciona-se a autorização da autoridade competente<sup>31</sup>, fundamentada em estudo

<sup>31</sup> Aduz-se ser a “autoridade competente” o Comitê Gestor de PPP (CGP), a quem compete autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital, nos termos do art. 14, inciso III, da Lei 11.079/2004.

técnico atualizado (que justifique a contratação no regime de PPP e demonstre que as despesas não afetarão as metas de resultados fiscais e o limites das obrigações contraídas pela Administração), estimativa de impacto orçamentário-financeiro durante a vigência do contrato, previsão e compatibilidade com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), estimativa de fluxo positivo de recursos públicos para o cumprimento das obrigações, consulta pública e licenciamento ambiental.

Embora a lei condicione a abertura do certame licitatório a estudo prévio que justifique a contratação no regime de PPP, ou seja, à demonstração da efetiva vantagem em termos de custo e benefício (value for money), a experiência europeia mostra que a avaliação definitiva sobre o potencial do projeto em gerar value for money somente poderá ser feita ao final do processo de licitação.<sup>32</sup>

Deverão ser precedidas de autorização legislativa específica as concessões cuja contraprestação paga diretamente pela Administração Pública, além das tarifas cobradas dos usuários, exceder 70% do total da remuneração do parceiro privado.

Além dos critérios de julgamento previstos na Lei 8.987/1995, poderá ser adotado o de menor valor da contraprestação ou ainda o da ponderação deste critério com o de melhor técnica. Exame prévio das propostas técnicas, antes do julgamento, também poderá ser realizado apenas para fins de qualificação.

Com vistas a estimular a disputa, o edital poderá definir que as propostas econômicas escritas serão seguidas de lances em viva voz, na ordem inversa da classificação das propostas escritas, os quais poderão ser restritos aos licitantes cujas propostas escritas não ultrapassem de 20% o valor da melhor delas. Essa opção assemelha-se à modalidade do pregão (Lei 10.520/2002 e Decreto 3.555/2000).

O edital poderá também estabelecer a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, com a adjudicação do objeto ao primeiro licitante habilitado, observada a ordem de classificação das propostas econômicas.

---

<sup>32</sup> Apresentação da Deloitte no “Seminário PPP”, no Ministério do Planejamento, em 20/8/2004.

Outra novidade é a possibilidade de saneamento de falhas, de complementações ou correções de caráter formal na habilitação e nas propostas. O controle deve estar atento para que essa faculdade, em princípio vantajosa, não gere abusos ou manipulações de propostas, prejudicando, assim, o certame e colocando em dúvida todo o processo. Conquanto a lei condicione a contratação no modelo de parceria público-privada à demonstração das razões de “conveniência e oportunidade”, a abertura do processo licitatório não configura ato discricionário, isso porque os critérios que apontam para a opção PPP devem ser objetivos, devendo ser apontados, por exemplo, os “gargalos” na infraestrutura e os riscos de colapso dos sistemas (portuário, ferroviário, rodoviário, elétrico) caso as obras não sejam realizadas, bem como a falta de recursos públicos para realizar a operação.<sup>33</sup>

A lei determina a submissão das minutas de edital e de contrato à audiência pública.

A medida, que visa a dar efetividade ao princípio da publicidade e é instrumento útil de controle social, já tem previsão na Lei 8.666/1993 (art. 39), não obstante, a Lei das PPP inova no prazo mínimo para o recebimento de sugestões, de 10 para 30 dias, e nas formas de divulgação, prevendo-a por meio eletrônico (Internet), além da publicação na imprensa oficial e em jornais de grande circulação.

A licença ambiental prévia ou a expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento deverá ser providenciada pela Administração Pública, sempre que o objeto do contrato o exigir. Essa providência é de suma importância, pois minimiza o risco de repetição dos problemas detectados em parcela significativa das licitações realizadas no setor elétrico antes da implantação do atual modelo setorial, em que a obtenção da licença ambiental ficava a cargo do licitante vencedor, o que gerou atrasos e paralisações freqüentes nas obras, havendo casos em que nem chegaram a ser iniciadas.<sup>34</sup>

A lei prevê a possibilidade do uso da arbitragem ou de outros mecanismos privados de resolução de disputas, a exemplo da conciliação ou da mediação. A utilização da arbitragem foi viabilizada a partir da exclusão, pelo Senado Federal, do

---

<sup>33</sup> CRETELLA NETO, 84/5

<sup>34</sup> ZYMLER, p. 281.

dispositivo da proposta de Emenda Constitucional nº 45 que vedava o emprego desse mecanismo de solução de conflitos nos contratos que envolvam a participação do Poder Público.<sup>35</sup>

Questão que exigirá especial atenção do controle diz respeito à desnecessidade de projeto básico para licitação de PPP. No regime da Lei 8.666/1993, o particular não pode interferir na definição do modelo do contrato, cabendo-lhe apenas o papel de cumprir fielmente as determinações fixadas pela Administração Pública. Na PPP, a situação é diferente. Por meio dela, quer-se que a iniciativa privada contribua com sua eficiência também no modelo contratual a ser adotado.<sup>36</sup>

## 2.10 Responsabilidade Fiscal

Limitação dos gastos das despesas de caráter continuado decorrentes de contratos de PPP a 1% da receita corrente líquida do exercício, mantendo-se esse comprometimento para os 10 anos subseqüentes, de sorte que, a tratar das Despesas de PPP, a Lei Federal 11.079/2004 assim dispõe:

Art 28: A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma **das despesas de caráter continuado** derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subseqüentes excederem a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (grifo nosso)

Obrigatoriedade de lei autorizativa específica para as concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado seja paga pela Administração.

O sucesso das PPPs no Brasil só é possível em um ambiente de responsabilidade fiscal de longo prazo.

A Lei de PPP Estadual nº 11.688/2004, do Estado de São Paulo, condiciona a aprovação de um projeto de PPP pelo Estado a: preparação de estudo de impacto orçamentário e financeiro do projeto; identificação das fontes de recursos para o

---

<sup>35</sup> ZYMLER, p. 286.

<sup>36</sup> SUNDFELD, p. 148.

pagamento das obrigações da PPP (necessidade de enquadramento nas metas fiscais).

Em outras palavras, para se manter um mesmo nível de metas fiscais, um projeto de PPP deve ser compensado por receitas adicionais ou redução de outras despesas compatibilidade das obrigações da PPP com o Plano-Plurianual; (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

### **2.11 Formas de Pagamento**

Conforme o conceito expresso pelo artigo 2º §1º da Lei 11.079/04, a remuneração concessionária compreende a tarifa cobrada dos usuários e a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Nos termos do artigo 10, § 3º, da referida Lei, a contribuição da Administração Pública não pode ser superior a 70% da remuneração total a ser percebida pelo parceiro privado, a menos que haja autorização legislativa específica.

A contraprestação pode ser paga diretamente pelo Poder Público, em pecúnia, por meio de ordem bancária ou indiretamente, pelas formas previstas no artigo 6 da Lei 11.079; para remuneração em qualquer de suas modalidades aplica-se o § 1º, do artigo 5º, segundo o qual: “as cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseados em índices e fórmulas matemáticas , quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar. na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de quinze dias após a apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta lei ou no contrato para a rejeição da atualização”.<sup>37</sup>

O controle destes dispêndios à conta de contratos de PPP promovidos pela Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, é de inteira competência do Senado Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, os quais receberão e processarão informações sobre parceiros

---

<sup>37</sup> DI PIETRO, 2008, p.149.



contratados, obrigatoriamente fornecidos pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

A entidade parceira, por sua vez e a critério da autoridade governamental, prestará garantias para contratos de PPP, nos termos do artigo 56 da Lei de Licitações (Lei nº 8666/93).

## **2.12 Repartição de Riscos e o Fundo Garantidor**

O artigo 4º da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, inovou no regime dos contratos administrativos no Brasil ao estabelecer “a repartição objetiva de riscos” como diretriz fundamental das parcerias público-privadas (PPPs). No mesmo sentido, o artigo 5º da lei determina que os contratos de PPP devem necessariamente prever “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.<sup>38</sup>

Partindo-se de uma análise sumária, infere-se que o legislador optou por uma solução intermediária, qual seja, determinar que a repartição de riscos seja disciplinada em cada contrato de PPP. Na sistemática da lei, o administrador público deve, em cada licitação, divulgar aos concorrentes a minuta do contrato de PPP, incluindo a repartição de riscos.<sup>39</sup>

Assim, a Lei de PPP realmente inovou no sistema jurídico, tornando a repartição de riscos obrigatória nos contratos de PPP e permitindo até mesmo a atribuição ao setor privado de riscos como caso fortuito e força maior.

Na esfera federal, o Fundo Garantidor de PPPs tem por finalidade a garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, em virtude das concessões de que trata a Lei Federal nº 11079/04, artigos 16 a 21.

---

<sup>38</sup> PINTO, Barbosa Matos. Revista do BNDES: **Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas** Rio de Janeiro, V. 13, N. 25, P. 155-182, JUN. 2006

<sup>39</sup> Obviamente, a proposta dos licitantes será tanto mais onerosa para a administração quanto maiores forem os riscos assumidos pelo setor privado. Daí se presume que, embora a repartição de riscos seja determinada pela administração pública antes da licitação, o contrato celebrado entre as partes reflete um consenso entre parceiro público e parceiro privado, cristalizado no preço cobrado pelos serviços.

A iniciativa de instituição desse Fundo, destinado à cobertura contratual sobre despesas decorrentes dos contratos de PPP, também poderá ser assumida pela administração direta e indireta de Estados e Municípios, de forma assemelhada ao instituto jurídico federal, se observadas, no mínimo, finalidades e características, tais como: destinação exclusiva ao suporte de custos gerados pelos contratos de parcerias público-privadas, natureza privada e patrimônio próprio do fundo, separado do patrimônio dos cotistas, patrimônio do fundo formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio de integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração, os bens e direitos transformados em fundo serão avaliados por empresa especializada que deverá apresentar laudo fundamentado com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

A grande inovação, na esfera federal, diz respeito ao Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP), com patrimônio formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, destacando-se do patrimônio dos cotistas. O fundo tem natureza privada e sujeita-se a direitos e obrigações próprios. O patrimônio do FGP, originalmente público, sujeita-se ao Direito Privado, deixando de ser contingenciável e executável em regime de precatórios, o que reduz o risco de não cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública e torna a PPP mais atraente para os investidores e financiadores.

A Lei 11.079/2004 autoriza a União, suas autarquias e fundações públicas a participar do FGP no limite global de R\$ 6 bilhões. Tendo em vista o dispositivo legal, o Poder Executivo autorizou a integralização de cotas no FGP, mediante transferências de ações representativas da participação da União em sociedades de economia mista disponíveis para a venda, sem que isso represente perda do controle acionário.<sup>40</sup>

Consoante a lei, que determina ser o FGP criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada pela

---

<sup>40</sup> Decreto 5.411, de 6/4/2005.

União, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) designou para esse mister o Banco do Brasil S.A.<sup>41</sup>

O estabelecimento de significativas garantias para o setor privado também oferece vantagens para a Administração Pública, pois reduz o risco de crédito aos parceiros privados e, conseqüentemente, o spread bancário para a obtenção dos financiamentos, prevendo a Lei das PPP o compartilhamento com a Administração Pública desses ganhos econômicos obtidos pelo agente privado. Ademais, o incremento das garantias contribui de forma significativa para que o agente privado aceite receber a contraprestação da Administração Pública somente após a disponibilização do objeto da parceria, conforme obriga a lei em tela.<sup>42</sup>

A natureza privada do FGP não deve, por si só, constituir entrave para o controle. O fundo destina-se a prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Pública e por ela será criado, gerido, administrado e representado. Certo é que, à semelhança do que ocorre com as sociedades de economia mista, também de natureza privada, a gestão do FGP deverá ser informada por normas de Direito Público.<sup>43</sup>

A possível principal característica do FGP é formar significativa garantia com bens e direitos passíveis de constrição judicial e alienação, excluído de sistema de precatórios, sendo, assim, fator de segurança e atratividade para investidores e financiadores privados. Reduz-lhe esse caráter, entretanto, a possibilidade de parte do patrimônio do fundo, cindida do restante, ser afetada, constituindo “patrimônio de afetação” e compondo parcela de bem indisponível, destinada a prestar garantia específica, sem poder ser objeto de penhora, arresto, seqüestro, busca e apreensão e outro ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Cumpra ao controle atentar para os aportes da União, suas autarquias e fundações públicas ao FGP, que, em última análise, consistirão em alienações de bens e direitos sem prévio processo de licitação. Nesse sentido, quando cabível, a ação do controle deverá voltarse, com especial cautela, para a avaliação prévia

---

<sup>41</sup> Resolução nº 1, de 5/8/2005, do CGT.

<sup>42</sup> ZYMLER, p. 269.

<sup>43</sup> CRETELLA NETO, p.124.

desses bens e direitos, por empresa especializada contratada para esse fim, e os critérios por ela adotados.

### **2.13 Principais Vantagens das PPPs**

Dentre as principais vantagens das PPPs destacam-se:

- a) Viabilizar projetos que financeiramente não são atrativos sob o enfoque privado, mas são economicamente viáveis sob a ótica pública;
- b) Antecipação e correção de problemas durante a modelagem do projeto;
- c) Transparência nas contratações e na prestação dos serviços (divisão de riscos);
- d) Cumprimento de prazos e garantia de qualidade nas obras/serviços; e
- e) Alívio nas contas públicas e previsibilidade de gastos.

### **2.14 A atuação do Tribunal de Contas da União no Controle**

No Tribunal de Contas da União (TCU), a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de PPP é regida pela Instrução Normativa nº 52/2007, segundo a qual o controle dessa categoria de contratação é feito de forma concomitante, em que são analisados documentos específicos exigidos pelo Tribunal, e encaminhados pelo órgão ou entidade federal concedente.

O Tribunal de Contas da União acompanha as parcerias público-privadas em cinco diferentes estágios do processo de concessão.

No primeiro estágio são examinados os documentos de viabilidade do empreendimento ou da prestação do serviço sob a ótica jurídica, orçamentária, econômica, ambiental, de projeto e obras.

O segundo estágio corresponde, basicamente, às ações necessárias para publicação do edital (como realização de consulta pública e aprovação de minutas

do edital pelo Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas), bem como análise do edital de licitação e respectiva minuta de contrato.

No terceiro estágio, são examinados os questionamentos dos licitantes, as atas e relatórios do julgamento da habilitação jurídica e da qualificação técnica e econômico-financeira.

É no quarto estágio que o TCU analisa o julgamento das propostas e o resultado da licitação.

No quinto estágio, por fim, é realizada a verificação do ato de adjudicação e da assinatura do contrato de concessão.

O TCU analisou o processo de licitação e contratação de parceria público-privada do projeto de irrigação Pontal, na cidade de Petrolina/PE, no Rio São Francisco (TC 009.724/2008-7). Nesse processo, por meio do Acórdão 3.079/2010-Plenário, o Tribunal alertou o Ministério da Integração Nacional e o coordenador do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – representado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – que há necessidade de revisão do estudo de viabilidade, particularmente no tocante à atualidade das premissas financeiras, e de envio dos novos resultados ao TCU sempre que a demora na realização de licitação e contratação de parceria público-privada superar dezoito meses desde a realização dos estudos ou da avaliação anterior.

Por fim, conclui-se, parcialmente, que as PPPs representam uma profunda mudança nas culturas administrativa e empresarial, uma vez que se diferenciam radicalmente dos contratos padronizados em que o particular é apenas o executor de tarefas definidas pelo setor público, pois o parceiro contratado se compromete a criar uma infra-estrutura para depois utiliza-la como fundamento para vender serviços ao governo ao longo de um prazo definido. Além do mais, o investimento, a cargo do parceiro privado, é amortizado pela exploração econômica do empreendimento e/ou pela remuneração do Poder Público, lembrando que o pagamento ao setor privado acontece após a conclusão das obras necessárias e da disponibilização do serviço, evitando o desembolso do setor público imediato, pois a remuneração do contratado é uma contrapartida pela utilidade-fim que ele

disponibiliza e não uma remuneração por tarefas isoladas. Assim, o objetivo das PPPs é a maior eficiência na aplicação dos recursos da Administração Pública e a parte contratada é obrigada a conseguir um bom resultado final e tem flexibilidade na execução<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Unidade PPP de MG. **Parcerias Público Privadas no Estado de Minas Gerais**, p.05, 2005.

### 3. EXPERIÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

O Brasil, infelizmente, não tem a cultura do planejamento. A tendência é todo mundo querer inaugurar as obras dentro de seu mandato, do seu período, e querer um resultado rápido, ainda que seja um resultado baseado na aparência e não em coisas concretas. Isaac Pinto Averbuch<sup>45</sup>

#### 3.1 Considerações iniciais

O interesse no Brasil, pela utilização de parcerias público-privada (PPP) teve origem no sucesso do modelo britânico. Além disso, no plano nacional, alguns casos exitosos, permitiram que se vislumbrassem possibilidades de aplicação em grandes obras públicas.

A PPP prevê, de um lado, a utilização de recursos privados para que o Estado cumpra seus objetivos e, de outro, autoriza ao setor privado a realizar negócios em atividades cuja natureza sempre foi mais afeita, exclusivamente, ao setor público. O caráter subsidiário dessa parceria é a garantia prestada pelo setor público ao setor privado sobre suas possibilidades de retorno.

Mesmo com os avanços já alcançados, persistem ainda alguns obstáculos para a efetivação de importantes investimentos na área de infraestrutura, grande parte deles, inclusive, com dificuldades de auto-sustentação.

Essa grande necessidade de o Brasil realizar investimentos em infraestrutura torna o país ainda mais sensível à pouca disponibilidade pública de alocar recursos para essa finalidade, tendo-se em conta as constantes restrições fiscais e orçamentárias. O governo está atento a esses aspectos e a PPP tem sido apontada como um caminho viável para que muitos dos empreendimentos priorizados possam acontecer.

---

<sup>45</sup> Isaac Pinto Averbuch - Chefe do núcleo de PPP no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Nesse cenário de urgência, de ampliar e melhorar a infraestrutura numa conjuntura de poucos recursos, as PPPs podem ser consideradas como solução para a realização de projetos em áreas como transporte, energia, infraestrutura aeroportuária, saneamento e irrigação, bem como na realização de obras nas cidades escolhidas para sediar a Copa do Mundo de 2014, que representam atualmente, os projetos mais ambiciosos. Dessa forma, as parcerias com as empresas privadas mostram-se necessárias para que seja aperfeiçoada a capacidade de investimento e elevado o padrão dos serviços sociais básicos.

Tabela 5 - Panorama das PPPs no Brasil

ESTADO	CONTRATOS ASSINADOS (quantidade)	SETOR DO EMPREENDIMENTO	INVESTIMENTOS ESTIMADOS (R\$ milhões)
BAHIA	3	Saneamento Hospital Estádio para a Copa	853
CEARÁ	1	Estádio para a Copa	452
DISTRITO FEDERAL	2	Centro administrativo Habitação	885
MINAS GERAIS	4	Rodovia Complexo Prisional Centro de atendimento ao público Estádio para a Copa	1.492
PERNAMBUCO	3	Rodovia Presídio Estádio para a Copa	827
RIO GRANDE DO NORTE	1	Estádio para a Copa	420
SÃO PAULO	3	Metrô Trem metropolitano Saneamento	2.244
TOTAL	17		7.173

Fonte: Assessoria Econômica, Ministério do Planejamento.

### 3.2 Normas aplicáveis à União <sup>46</sup>

A Legislação que orienta a atuação das PPPs no âmbito federal é a seguinte:

- Lei Federal nº 11.079, 2004 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública;

<sup>46</sup> NASSAR, Érika Melissa França, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, **Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional**, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília.



- Decreto nº 5.385 de 4 de março de 2005 - Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP;
- Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006 - Regulamenta a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal;
- Instrução Normativa TCU nº 52, de 4 de julho de 2007 - Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo Tribunal de Contas da União;
- Portaria STN nº. 614, de 21 de agosto de 2006 (aplicável também a Estados e Municípios) – Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada - PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004;
- Resolução do Comitê Gestor de PPP Federal (CGP) nº 02 de 2011 – Acompanhamento de Contratos PPP; e
- Resolução do Comitê Gestor de PPP Federal (CGP) nº 03 de 2011 – Projetos Prioritários PPP.

### **3.3 PPP na esfera Federal**

No exercício de seu papel de Secretaria-Executiva do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) com competência para fornecer-lhe apoio técnico e administrativo, de acordo com o Decreto 5.385, de 2005, a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão vem auxiliando órgãos setoriais com vistas à estruturação de projetos concorrente à licitação na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP).

### 3.3.1 Comitê Gestor de PPP (CGP)



Figura 3 - Comitê Gestor de PPP (Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília)

### 3.3.2 Unidade de PPP

A figura a seguir apresenta a estrutura de funcionamento de uma Unidade de PPP.

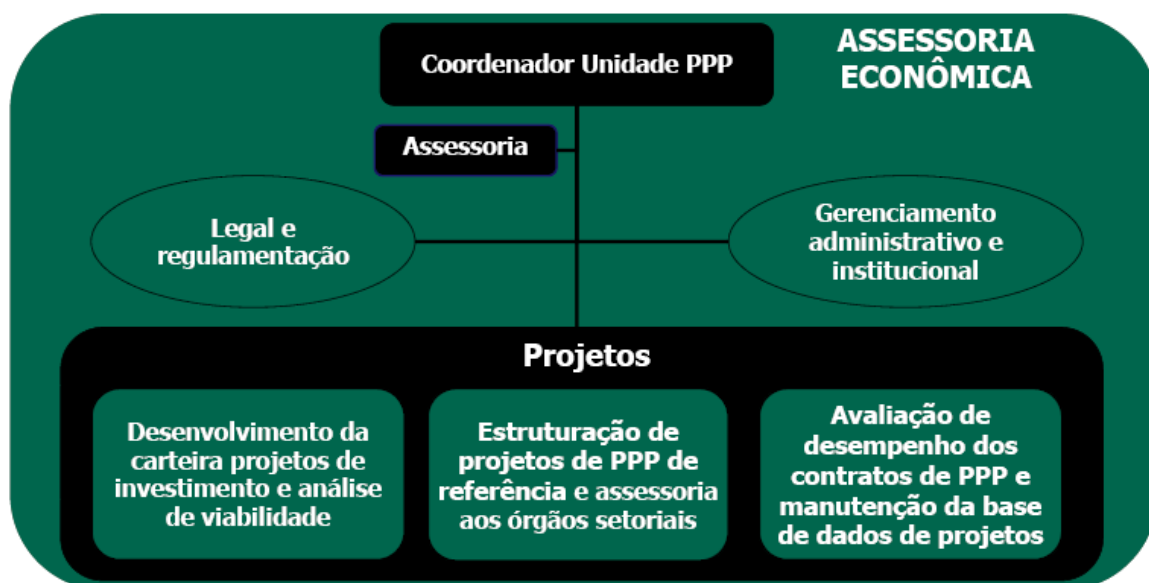


Figura 4 - Coordenador Unidade PPP (Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília.

### 3.3.3 Cronograma PPP Federal

A tabela abaixo apresenta os passos e prazos que norteiam a execução de um Projeto de PPP na esfera Federal.

Tabela 6 - Execução de um Projeto de PPP

PASSOS	PRAZO
Solicitação ao CGP	7 a 30 dias
Estudo	9 a 12 meses
Consulta Pública	30 dias
Análise TCU	60 dias
Edital e Contrato	15 dias
Leilão	45 dias
Assinatura	45 dias

FONTE: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília.

### 3.4 Retrato da experiência brasileira recente

O gráfico da figura 5 representa o quantitativo de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) por setor no período de 2007 a 2012. Na sequência, a figura 6 refere-se ao Número de PMIs e PPPs celebradas por Estado.

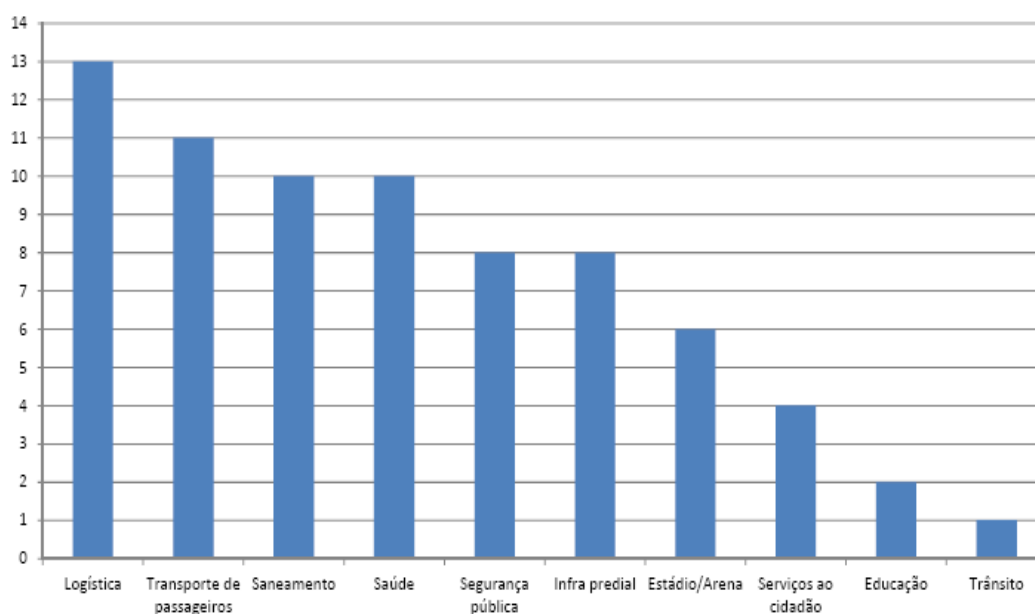


Figura 5 - Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) por setor 2007-2012. (Fonte: PEREIRA, Bruno Ramos, Análise e ideias sobre o mercado brasileiro de Parcerias Público Privadas, Curso de Parceria Público-Privada, Auditório General Marcelo Rufino Quartel-General do Exército – SMU, realizado dia 04 de abril de 2013, Brasília-DF)

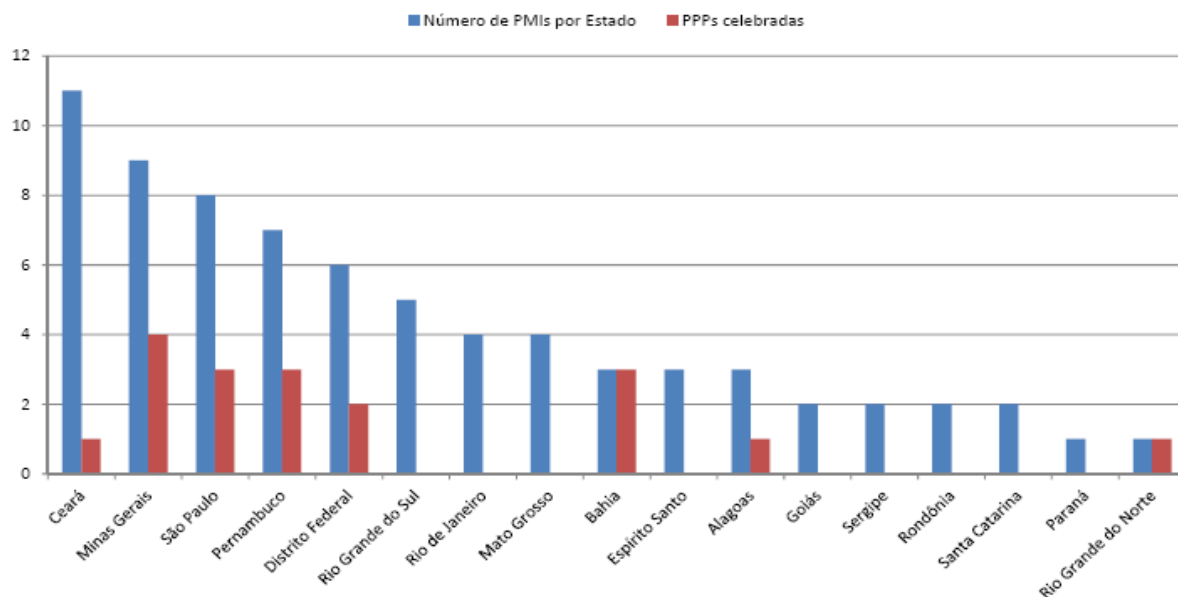


Figura 6 - Número de PMIs por Estado e PPPs celebradas (Fonte: PEREIRA, Bruno Ramos, Análise e ideias sobre o mercado brasileiro de Parcerias Público Privadas, Curso de Parceria Público-Privada, Auditório General Marcelo Rufino Quartel-General do Exército – SMU, realizado dia 04 de abril de 2013, Brasília-DF)

### 3.5 Projetos Nacionais

O Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP, por intermédio da Resolução nº 3, de 14 de dezembro de 2011, publicada no Diário Oficial, definiu os projetos prioritários para execução no regime de parceria público-privada, abaixo relacionados.

#### 3.5.1 Projetos federais em estudo <sup>47</sup>

##### 3.5.1.1 Na área de Defesa

a) **Novo Colégio Militar em Manaus (CMM)** – Construção e Manutenção (Escola). O atual colégio tornou-se referência na modalidade de ensino à distância e já não consegue atender toda a demanda da região (filhos de militares e de civis);

<sup>47</sup> NASSAR, Erika Melissa França. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, **Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional**, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília.

b) **Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN)** – implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo da Marinha no Rio de Janeiro;

c) **Exército Abastecimento de veículos militares e controle de frota (AGEFROT)** – Modernização da infraestrutura de abastecimento de veículos militares e seus serviços correspondentes/ PMI 04/03/2013 – Logística;

d) **Vila Naval (Itaguaí/RJ)** – Construção e manutenção de empreendimento residencial a ser empregado como Próprio Nacional Residencial (PNRs), a fim de atender o pessoal (Habitação) que comporá as instalações das Organizações Militares do Complexo Naval em Itaguaí (complexo da Marinha onde serão construídos e operados quatro submarinos convencionais e um nuclear) / PMI de 04/03/2013.<sup>48</sup>

e) **Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ)** – Construção, Manutenção Reparo de Meios de Superfície Marinha Brasil (Indústria Naval); e

f) **Novos Fuzis/IMBEL** – Fabricação e manutenção de fuzis a serem entregues para o EB, incluindo a modernização, adequação e construção de estrutura física para fabricação do fuzil em área a ser ofertada pelo EB e logística de produção, manutenção e distribuição.

### **3.5.1.2 Na área de Meio Ambiente**

a) **Parques Nacionais de Jericoacoara e de Ubajara**, no Ceará, e de Sete Cidades e da Serra das Confusões, no Piauí (pesquisa, ecoturismo, centro de visitantes, gestão e manutenção).

b) **Parques Nacionais de Brasília, da Chapada dos Veadeiros e das Emas** (pesquisa, ecoturismo, centro de visitantes, gestão e manutenção).

---

<sup>48</sup> **Instalações das Organizações Militares do Complexo Naval em Itaguaí** Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/complexoitaguaimodulo\\_1/index.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/complexoitaguaimodulo_1/index.html). Acesso em: agosto 2013.

### **3.5.1.3 Na área de gestão predial**

**Receita Federal** - Construção e manutenção do Edifício Sede II do Ministério da Fazenda em Brasília e Recuperação e manutenção dos Edifícios Sede do Ministério da Fazenda nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

### **3.5.2 Projeto Datacenter**<sup>49</sup>

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal lançaram em 29/06/2009, o Edital do Complexo Datacenter. O Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas, coordenado pelo Ministério do Planejamento, aprovou a minuta do edital e do contrato por meio da Resolução n.º 01 de 2009.

A PPP proposta para o Complexo Datacenter BB/CEF tem por objeto a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infra-estrutura predial do complexo que deverá ser compartilhado pelas duas instituições dando maior segurança aos arquivos dos clientes e das duas instituições bancárias.

O Complexo construído na chamada Cidade Digital, em Brasília teve sua inauguração em 20 de março de 2013. O contrato previu a execução da obra civil (um edifício que abrigará equipamentos de processamento e armazenamento de dados) e a instalação de bens pelo consórcio que vencer a licitação, bem como as atividades de operação e manutenção ao longo do contrato.

O Datacenter possui uma área total de 24.000 m<sup>2</sup> de área construída dos quais 5.200 m<sup>2</sup> de piso elevado destinado à área de Tecnologia da Informação. Estimou-se, ainda, a criação de cerca 500 novos empregos durante a execução das obras civis.

De acordo com o projeto de PPP, foram firmados com a concessionária vencedora do certame dois contratos: um referente ao arrendamento do terreno, e o outro sobre a prestação dos serviços.

---

<sup>49</sup> **Projeto Datacenter.** Disponível em:

[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/nacionais/projetos\\_Datacenter.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/nacionais/projetos_Datacenter.html). Acesso em: agosto 2013.

O prazo de vigência do contrato é de 15 anos e o valor máximo do contrato será de pouco mais de R\$ 1 bilhão de reais, sendo que o investimento inicial previsto supera R\$ 260 milhões. Com o encerramento do contrato todas as benfeitorias edificadas no terreno passarão ao controle das Consorciadas. (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal)

De acordo com o projeto encaminhado pelo BB e Caixa, a parceria vai permitir, entre outras coisas, a simplificação da gestão; a agregação de expertise, agilidade e eficiência do parceiro privado; e a simplificação, durante toda a vigência do contrato, dos processos para adequações que vierem a ser necessárias na infraestrutura predial;

Outras vantagens destacadas no projeto são: a redução do risco de continuidade; o compartilhamento dos riscos com o setor privado; a garantia da continuidade dos negócios, mesmo em caso de desastres; a redução dos riscos operacionais; adesão aos normativos internacionais - Basileia II<sup>50</sup> e, também o não investimento de vultosos recursos.

### **3.5.3 Projeto de Irrigação Pontal**

O Projeto de Irrigação Pontal cujo objetivo é a contratação de empresa para concessão patrocinada do Serviço de Irrigação no Perímetro Pontal, em Petrolina (PE), precedido de obras de conclusão da infraestrutura. A região conta com aproximadamente 33 mil hectares, dos quais 7,7 mil são irrigáveis. O prazo de concessão é de 25 anos.<sup>51</sup>

O Projeto Pontal tem como atividade principal a cajucultura, contribuindo para o desenvolvimento da fruticultura nacional, pela produção integrada com

---

<sup>50</sup> A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, tendo em conta as recomendações do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia contidas no documento "Convergência Internacional de Mensuração e Padrões de Capital: Uma Estrutura Revisada" (Basileia II), que trata do estabelecimento de critérios mais adequados ao nível de riscos associados às operações conduzidas pelas instituições financeiras para fins de requerimento de capital regulamentar, e objetivando observar tais recomendações, adaptadas às condições, às peculiaridades e ao estágio de desenvolvimento do mercado brasileiro, divulgou o Comunicado nº 12.746, de 9 de dezembro de 2004, contendo as diretrizes e cronograma para a implementação de Basileia II.

<sup>51</sup> **Projeto de Irrigação Pontal**. Disponível em:

[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/nacionais/projetos\\_irrigacao.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/nacionais/projetos_irrigacao.html). Acesso em: agosto 2013.

agricultores locais e suas famílias. Na área irrigada, os produtores participarão tanto do cultivo agrícola dos pomares quanto da cadeia de processamento dos produtos. Para garantir a qualidade da produção, a empresa promoverá capacitações periódicas aos agricultores, seguindo as diretrizes da Codevasf para esse tipo de atividade.

Serão construídas duas fábricas em Petrolina (PE) para processar os frutos cultivados no perímetro. Uma delas terá capacidade de produzir 15 mil toneladas por ano de castanha-de-caju e a outra 180 mil toneladas por ano de sucos concentrados e frutas tropicais. Na área, há potencial para cultivo de abacaxi, algodão, banana, manga, uva, cenoura, feijão, beterraba, limão, milho, melancia, pimentão, produção de leite, peixe e hortaliças.

Com investimento orçado no total de R\$ 166 milhões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), o Projeto Pontal (perímetros Sul e Norte) está inserido no Programa Mais Irrigação. O programa coordenado pelo Ministério da Integração Nacional prevê investimentos de R\$ 10 bilhões, em recursos federais e parcerias com a iniciativa privada, para aumentar a eficiência das áreas irrigáveis e estimular a criação de pólos de desenvolvimento.

Com a conclusão do projeto, serão criados mais de 7 mil empregos diretos e 15 mil indiretos. A área total destinada a pequenos produtores rurais poderá chegar a 100%.

### **3.6 Experiências das PPP na esfera Estadual**

Tendo em vista, a necessidade de explorar e potencializar as parcerias público-privadas e concessões, viabilizando investimentos nos Estados, no contexto de restrição fiscal, muitos países encontraram nas Parcerias Público-Privadas um mecanismo eficiente para efetivar a prestação de serviços públicos de qualidade. Neste cenário mundial, destacam-se o Reino Unido, o Chile e Portugal. Já no Brasil, existem, atualmente, unidades de PPPs nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Pernambuco e agora, em Sergipe.



### **3.6.1 As PPPs no Estado da Bahia**

A lei baiana, nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, em conformidade com a lei federal, de nº 11.079, de 30/12/2004, e distingue-se ao indicar mecanismos para não afetar o equilíbrio fiscal do Estado. O programa baiano cria um marco legal destinado a promover a atração de investimentos privados em projetos de reconhecido interesse para provimento da necessidade do Estado, com o compromisso de resguardar o rigor fiscal vigente.

Seguem os projetos executados:

#### **3.6.1.1 Projeto Arena Fonte Nova**

O Projeto Arena Fonte Nova foi viabilizado por meio de uma Concessão administrativa para a Reconstrução e Operação do Estádio Octávio Mangabeira – Fonte Nova. A Concessionária Fonte Nova Participações S/A foi contratada em janeiro de 2010 pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos para reconstruir e operar a Arena Multiuso, teve até 31 de dezembro de 2012 para concluir as obras e iniciar a operação em janeiro de 2013. O valor da contraprestação anual é de R\$ 107,32 milhões a ser adimplida durante 15 anos, a partir do início das operações do empreendimento. A conversão do antigo estádio em uma Arena Multiuso, com capacidade para 50 mil torcedores, visa dotar a cidade de um equipamento apto a sediar jogos da Copa do Mundo FIFA 2014, permitindo, ainda, que a população tenha um importante equipamento de lazer, esporte e entretenimento.<sup>52</sup>

#### **3.6.1.2 Projeto Hospital do Subúrbio (HS)<sup>53</sup>**

O Hospital do Subúrbio (HS), a primeira unidade hospitalar pública do Brasil viabilizada por meio de Parceria Público-Privada (PPP), iniciou no dia 14 de setembro de 2010 o atendimento à população baiana. A unidade, voltada para atendimentos de urgência e emergência, é operada pelo consórcio Prodal Saúde S.A., vencedor da licitação de Parceria Público-Privada (PPP), e conta com centro

---

<sup>52</sup> **Projeto Fonte Nova.** Disponível:

[http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto\\_fontenova.htm](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_fontenova.htm). Acesso em: agosto 2013.

<sup>53</sup> **Projeto Hospital do Subúrbio.** Disponível em

[http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto\\_hospitalsuburbio.htm](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_hospitalsuburbio.htm). Acesso em: agosto 2013.

de bioimagem, raios X, tomógrafo, ultrassonografia, ressonância magnética e endoscopia, dentre outros.

A construção da unidade, realizada pelo Estado, exigiu o investimento de cerca de R\$ 54 milhões, sendo que, os investimentos iniciais pelo parceiro privado para equipar e iniciar os atendimentos foram de, aproximadamente, R\$ 36 milhões. O hospital beneficia cerca de 1 milhão de habitantes de todo o subúrbio, além da população de bairros como Valéria, Cajazeiras, Castelo Branco e Pau da Lima e municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Trata-se do primeiro projeto de PPP na área de saúde do Brasil. O leilão de concessão ocorreu em fevereiro na BOVESPA-SP, a assinatura do contrato se deu em maio e o início das operações da unidade hospitalar em setembro de 2010. Esta concessão administrativa consiste em equipar, mobiliar e operar a unidade hospitalar, incluindo os serviços médicos prestados.

O hospital, inicialmente com 298 leitos, sendo 30 em internação domiciliar, passou a contar com 373 leitos a partir de março de 2012, sendo 60 em internação domiciliar, e se destina ao atendimento de alta complexidade para crianças e adultos, especificamente urgências e emergências clínicas, cirúrgicas e traumatológicas. Inclui, ainda, neurocirurgia e endoscopia digestiva. O prazo da concessão será de 10 (dez) anos e a remuneração da concessionária se dá unicamente através de contraprestação pública.

O Projeto de Modernização Hospitalar do Hospital do Subúrbio – HS consiste na transferência da gestão da unidade, após conclusão das obras pelo Estado, mediante concessão administrativa (PPP), com foco nas seguintes premissas e resultados: estabelecer um novo paradigma de qualidade; Hospital planejado e inserido na rede de atenção; Hospital centrado no desenvolvimento de projetos terapêuticos individualizados; Indicadores de resultado e sistema de pagamento desenhados para a obtenção de elevado nível de produção e qualidade. São resultados esperados: atrair e selecionar parceiros privados de alta qualidade, aptos a prestar o serviço com a qualidade estipulada; obter o menor preço para o nível de qualidade estipulado e maximização dos ganhos de eficiência para o poder público e para o usuário.

### 3.6.1.3 Projeto Emissário Submarino <sup>54</sup>

O Projeto Emissário Submarino foi viabilizado por meio de um contrato de concessão administrativa assinado em dezembro de 2006 para a Construção e Operação do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, que compreende a ampliação da Estação Elevatória do Saboeiro, implantação de linhas de recalque, construção de Estação de Condicionamento Prévio e implantação dos Emissários Terrestre e Submarino. Com esse Projeto serão beneficiadas mais de 1 milhão de pessoas dos municípios de Salvador e Lauro de Freitas. A Concessionária Jaguaribe S/A foi contratada pelo prazo de 18 (dezoito) anos para construir e operar o sistema, tendo 2 (dois) anos para a execução das obras e mais um mês de pré-operação. O valor da contraprestação mensal é de R\$ 3,385 milhões, em 183 parcelas num valor total R\$ 619,46 milhões.

O início das obras se deu no mês de junho de 2008 estimando-se o início das operações para dezembro de 2010 e o pagamento da contraprestação pública se dará através de recebíveis da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA, empresa estatal não dependente.

### 3.6.1.4 Projeto Instituto Couto Maia <sup>55</sup>

O Projeto Instituto Couto Maia foi viabilizado por meio de uma concessão administrativa para a Construção e Operação de Serviços não Assistenciais do Instituto Couto Maia. A Concessionária Consórcio Couto Maia (Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S/A) foi contratada em maio de 2013 pelo prazo de 21 (vinte e um) anos e 4 (quatro) meses, sendo 1 (um) ano e 4 (quatro) meses de investimentos e realização de atividades pre-operacionais e 20 (vinte) anos de operação. O valor da contraprestação anual é de R\$ 41,2 milhões a ser adimplida durante 20 (vinte) anos, a partir do início das operações dos serviços da concessão.

A Unidade Hospitalar é especializada em doenças infecciosas com atendimento à urgência, emergência e assistência ambulatorial, contendo 155 leitos

---

<sup>54</sup> **Projeto Emissário Submarino.** Disponível em: [http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto\\_emissariosub.htm](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_emissariosub.htm). Acesso em: agosto 2013.

<sup>55</sup> **Projeto Instituto Couto Maia.** Disponível em: [http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto\\_instituto\\_couto\\_maia.htm](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_instituto_couto_maia.htm). Acesso em: agosto 2013.

de internação, localizado em Salvador no bairro de Cajazeiras. Está prevista a realização de investimentos no valor aproximado de R\$ 95 milhões.

### 3.6.2 Lições aprendidas no modelo baiano

A experiência baiana também aponta questões que a administração pública precisa discutir. O secretário-executivo de PPP do Estado da Bahia, Rogério Princhak, defendeu a revisão de aspectos fiscais, mas “sem afrouxamento”. Segundo o secretário, a limitação da garantia em 3% da receita corrente líquida causa dificuldades. Na Bahia, o estádio Arena Fonte Nova e o Hospital do Subúrbio são exemplos de empreendimentos feitos por PPP. Em análise está o projeto da linha de metrô da Avenida Paralela, em Salvador.<sup>56</sup>

### 3.6.3 As PPPs no Estado de Minas Gerais

Minas Gerais é o Estado com o maior número de contratos de PPP em execução no Brasil e foi reconhecido em 2012, pela revista britânica World Finance, como o melhor programa do gênero no mundo. Os contratos elaborados em Minas também foram classificados entre os melhores exemplos de boas-práticas de financiamentos de PPP na América Latina pelo Banco Mundial, listados no guia “Como envolver o setor privado nas PPPs em Mercados Emergentes”<sup>57</sup>

O Brasil possui cerca de 24 contratos assinados de PPP, o que demonstra que o modelo constitui uma inovação ainda em crescimento. Do total, quatro estão em Minas: Rodovia MG-050, Complexo Penal, UAI e o estádio Mineirão. O Estado tem, ainda, uma linha de projetos a ser lançada no mercado, que somam cerca de US\$ 5 bilhões em valor de capital para os próximos três anos<sup>58</sup>.

De acordo com o governador Anastasia, Minas Gerais já possui exitosas iniciativas de PPPs e novas propostas já estão no mercado. Parcerias com o setor privado na área da educação poderão, no futuro, serem estudadas. “Acredito que a

---

<sup>56</sup> Workshop, **PPP impõe desafios à gestão pública**, no TCU, em 23 Nov 2011.

<sup>57</sup> QUELOTTI, Carolina, **Programa de PPP do Governo de Minas é considerado referência para os países europeus**, Agência Minas, 27/05/2013. Disponível: <http://www.ppp.mg.gov.br/noticias/ultimas-noticias/programa-de-ppp-do-governo-de-minas-e-considerado-referencia-para-os-paises-europeus>

<sup>58</sup> Id., **Programa de PPP do Governo de Minas é considerado referência para os países europeus**, Agência Minas, 27/05/2013.

questão da educação, que é prioridade absoluta, deva ser sempre encarada com muita responsabilidade e seriedade. A parte pedagógica e de aprendizado deve permanecer com o Estado porque tem uma natureza fundamental para o desenvolvimento dos alunos, mas aquilo que é próprio do setor privado, como construção da infraestrutura e sua manutenção, pode ser eventualmente discutido como, aliás, ocorre com a saúde, em que vários hospitais já são construídos e mantidos pelo setor privado e pagos pelo setor público”, disse o governador.

“Temos, em Minas Gerais, varias PPPs em andamento e uma carteira de parcerias público-privadas muito ambiciosa já esta sendo apresentada ao mercado. Ela inclui o Rodoanel Norte, o transporte ferroviário metropolitano, a questão do destino dos resíduos sólidos. É muito bom conhecer este novo modelo de PPP porque a nossa Unidade de Parcerias Público-Privada poderá fazer um estudo dessa natureza no futuro”, ressaltou Anastasia.

Os quatro contratos assinados, com investimento total de cerca de R\$1.8 bilhões foram:<sup>59</sup>

### **3.6.3.1 Reformas e operação da rodovia MG050**

Trata-se de contrato no qual um consórcio de empresas privadas é responsável por investir para reformar e manter uma rodovia estadual de 372 Km. Ao lado da cobrança de pedágio, o consórcio recebe um pagamento governamental condicionado a indicadores de desempenho. O contrato foi assinado em 2006, tem duração de 25 anos e o cronograma de obras previsto no contrato vem sendo cumprido.

### **3.6.3.2 Desenho, Implantação e operação do Complexo Penal.**

Trata-se de contrato no qual um consórcio de empresas privadas é responsável pelo desenho arquitetônico, financiamento e construção e operação de complexo penal formado por 5 unidades de 608 vagas. O consórcio será remunerado, exclusivamente após a conclusão das unidades, por preso, por dia de

---

<sup>59</sup> Rodrigo Reis de Oliveira, Victor Hugo Correa Costa, Eder Sá Alves Campos, Marcos Siqueira Moraes, autores. **A Experiência Mineira com as Parcerias Público-Privadas sob a luz da experiência internacional: avanços, limites e perspectivas, painel 29/102, p. 24, 2011.** IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF, 25 a 27 de maio de 2011.

internação. O pagamento governamental é estritamente condicionado a indicadores referentes a manutenção das condições físicas da unidade e a padrões operacionais. O contrato foi assinado em 2009, tem duração de 27 anos e a primeira unidade foi inaugurada em Dezembro de 2011.

### **3.6.3.3 Reforma e operação do estádio Mineirão.**

Trata-se de contrato no qual um consórcio de empresas privadas é responsável por financiar-se e reformar o estádio Governador Magalhães Pinto, preparando-o para a Copa de 2014, e operá-lo em conformidade com estritos padrões de desempenho. Ao lado da exploração comercial do estádio, o consórcio recebe um pagamento governamental que iniciam-se após a conclusão da reforma que é calculado de forma a incentivar o desempenho comercial do consórcio e compartilhar com o governo ganhos provenientes das atividades privadas.

### **3.6.3.4 Desenho, implantação e operação de seis Unidades de Atendimento Integrado - UAI.**

As UAI são um modelo de integração física e procedimental de órgão que prestam serviços ao cidadão, tais como confecção da carteira de identidade, emissão de CPF, serviços da Polícia Civil etc. O contrato de PPP trata-se de negócio no qual um consórcio de empresas privadas é responsável por desenhar a arquitetura implantar e operar 6 UAIs, provendo atendimento direto aos cidadãos. O consórcio recebe um pagamento governamental por atendimento realizado, condicionado a indicadores de desempenho tais como tempo de espera na fila e avaliação pelo usuário da qualidade dos serviços.

### **3.6.3.5 O Estado Mineiro continua inovando nas PPP**

O Estado de Minas Gerais, por intermédio do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), iniciou o procedimento de consulta pública de parceria público-privada (PPP) cujo objeto é a "exploração, mediante concessão administrativa, da gestão de áreas das unidades de conservação Parque Estadual do Sumidouro, Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato e Monumento Natural Estadual Peter Lund".

Trata-se da primeira PPP brasileira focada na gestão de áreas ambientalmente protegidas. O de vigência da concessão administrativa será de 30 (trinta) anos e o valor estimado do contrato é de R\$ 320.059.882,06 (trezentos e vinte milhões, cinquenta e nove mil, oitocentos e oitenta e dois reais e seis centavos).<sup>60</sup>

O licitante vencedor será aquele requerer o menor valor de contraprestação. A concessionária será responsável pela vigilância ambiental, combate aos incêndios florestais, limpeza, assim como pela gestão de equipamentos culturais e científicos vinculados às áreas de preservação.

#### **3.6.4 Lições aprendidas a partir do modelo mineiro**

O representante da unidade central de PPP do Estado de Minas Gerais, Marcos Siqueira, levantou três condições para o sucesso das PPP: mecanismos de governança funcionando bem para que haja confiança e previsibilidade das decisões administrativas, prioridade política e consolidação de conhecimento dentro dos órgãos públicos.<sup>61</sup>

Em suas experiências, Minas tem adotado a gestão contratual por indicadores que medem os resultados da implantação dos projetos. No caso do complexo penal, os indicadores baseiam-se, por exemplo, no número de presos trabalhando e estudando, tendo como referência 100%.

Por um lado, houve a preocupação com características institucionais que permitem a incorporação dos ganhos de eficiência, como os sistemas de garantias e as preocupações com transferência de risco. Similarmente, medidas para minimizar os efeitos negativos dos contratos em aspectos de governança foram tomadas, especialmente na construção das regras e dos incentivos dos contratos. Há, portanto, clara indicação de um aprendizado.

---

<sup>60</sup> Portal PPP Brasil, **Minas Gerais inicia a consulta pública de PPP para a preservação e conservação de áreas protegidas**. Observatório das Parcerias Público-Privadas, Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/minas-gerais-inicia-consulta-p%C3%BAblica-de-ppp-para-preserva%C3%A7%C3%A3o-e-conserva%C3%A7%C3%A3o-de-%C3%A1reas-protegid>. Acesso em: agosto 2013.

<sup>61</sup> Workshop, **PPP impõe desafios à gestão pública**, no TCU, em 23 Nov 2011.

Por outro lado, há ao menos um aspecto muito sensível que ainda não foi detalhado. Trata-se da consolidação de metodologia para avaliação de ganhos de eficiência que garanta confiabilidade das análises, bem como a comparação entre projetos e estratégias de implantação.

Enfim, a experiência mineira revela que, caso certos cuidados com a estruturação contratual sejam tomados, o modelo de PPPs tem grande potencial para aumentar e modernizar a eficiência das políticas públicas e da operação de infraestrutura no Brasil.<sup>62</sup>

### **3.6.5 As PPPs no Estado de São Paulo**

O programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) do Estado de São Paulo foi instituído pela Lei nº 11.688, sancionada pelo governador Geraldo Alckmin em 19 de maio 2004.

Na modalidade de PPP, as empresas executam e operam projetos e são remuneradas somente pelo Estado ou pelo Estado e por tarifas de usuários, no prazo mínimo de 5 anos e no máximo de 35 anos, conforme estabelece a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Para o governo paulista, o sucesso das concessões rodoviárias e da distribuição de gás natural criou um ambiente muito favorável para a implementação de Parcerias Público-Privadas no Estado. Atualmente são três contratos de PPP em operação: Linha 4 do Metrô, Estação de Tratamento de Água de Taiaçupeba e trens dedicados à Linha 8 da CPTM.

Nas áreas que desenvolvem projetos de PPP no Estado de São Paulo estão saneamento e transporte, sendo metropolitano, rodoviário, aéreo e ferroviário. Entre os setores que apresentam potencial para projetos de PPP destacam-se: saúde, habitação, energia, educação, presídios e governo eletrônico.

A coordenação técnica do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas é exercida pela Unidade de PPP, criada pela Lei nº 11.688, de 19/05/2004,

---

<sup>62</sup> Rodrigo Reis de Oliveira, Victor Hugo Correa Costa, Eder Sá Alves Campos, Marcos Siqueira Moraes, autores. **A Experiência Mineira com as Parcerias Público-Privadas sob a luz da experiência internacional: avanços, limites e perspectivas, painel 29/102, p. 24, 2011.** IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF, 25 a 27 de maio de 2011.



e vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento (atual Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional).

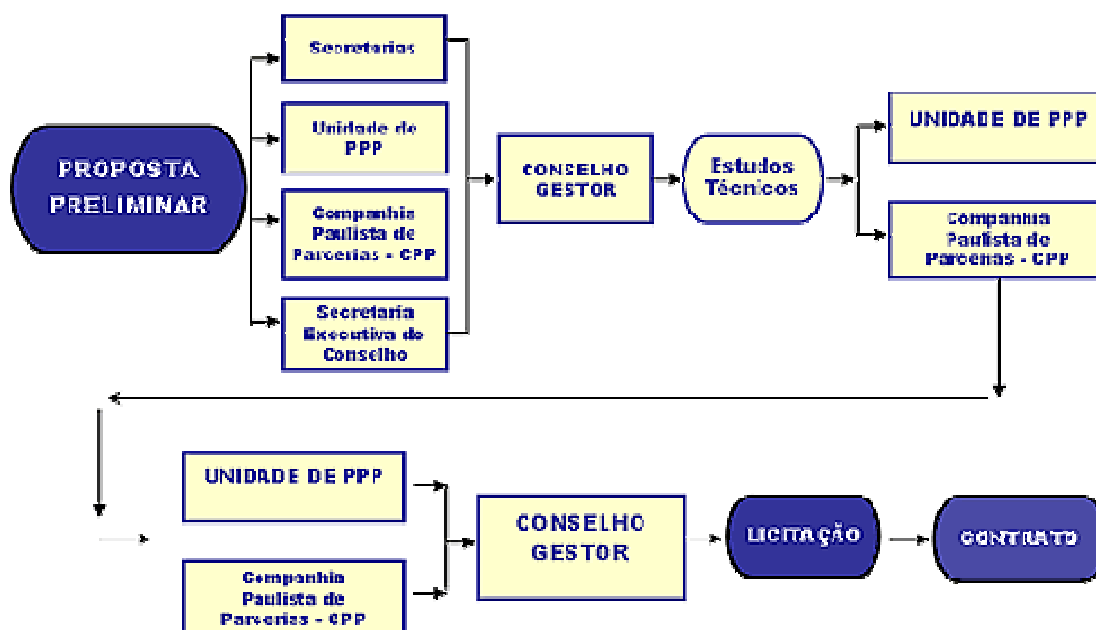


Figura 7 - Tramitação de Projetos de Parcerias Público-Privadas, aprovada pela Lei Estadual nº 11.688, de 19/05/2004 (Fonte: <http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=52>)



Figura 8 - Ajuste nas contas públicas permite investimentos de R\$ 143,6 bilhões, entre 2012 e 2015, conforme o plano plurianual (Fonte: ALCKMIM, Geraldo, Governador de São Paulo, III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

De acordo com Pedro Pereira Bevenuto, coordenador de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, cerca de R\$ 50 bilhões estão disponíveis no estado de São Paulo para serem investidos em obras contratadas segundo o modelo das parcerias público-privadas (PPPs).<sup>63</sup>

### **3.6.6 Linha 4 é escolhida melhor PPP da América Latina**

Projeto foi selecionado entre os dez melhores da região latino-americana e Caribe para receber o prêmio Gold, concedido pelo IFC.<sup>64</sup>

A Linha 4-Amarela do metrô de São Paulo, operada pela concessionária ViaQuatro, foi escolhida como a melhor PPP - Parceria Público Privada - da América Latina e Caribe pelo IFC - Internacional Finance Corporation, entidade financeira ligada ao Banco Mundial.

O prêmio foi entregue pela vice-presidente do Banco Mundial, Rachel Kyte, ao diretor-financeiro da ViaQuatro, Sami Farah Júnior, e ao embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Mauro Vieira, representante do governo do Estado de São Paulo na cerimônia Emerging Partnerships Awards, realizada em Washington.

Em seu discurso de agradecimento, Sami Farah Jr. afirmou que o reconhecimento internacional concedido pelo IFC é uma honra para a ViaQuatro e reforçou o sucesso da parceria com o governo do Estado de São Paulo. “A Linha 4-Amarela é um projeto bem-sucedido, com tecnologia inovadora voltada para beneficiar os quase 700 mil passageiros transportados por dia útil.”

O processo de seleção das PPPs envolveu mais de 130 projetos de diferentes setores dos mercados emergentes da atualidade em todos os continentes. Os finalistas foram selecionados por uma comissão composta por um grupo de especialistas focados na região do projeto. Para se chegar aos dez melhores de cada região, levou-se em conta critérios, como Inovação Financeira e

---

<sup>63</sup> Revista: O empreiteiro. **Estado de SP tem R\$ 50 bi para investimentos em PPPs**. Abril 2013. Disponível: [http://www.ossaint.com/eng/pdfs/noticias\\_prensa/010413\\_Forum\\_da\\_Engenharia.pdf](http://www.ossaint.com/eng/pdfs/noticias_prensa/010413_Forum_da_Engenharia.pdf). Acesso em: agosto 2013.

<sup>64</sup> Portal ViaQuatro. **Linha 4-Amarela é escolhida melhor PPP da América Latina**. 29/04/2013. Disponível: <http://www.viaquatro.com.br/imprensa/noticias/Linha-4-e-escolhida-melhor-PPP-daAmericaLatina?releaseld>. Acesso em: agosto 2013.

Tecnológica, Visão de Desenvolvimento e Impacto Social sobre a população e o número de pessoas beneficiadas diretamente com a iniciativa. A Linha 4-Amarela foi a única no setor de transporte público.

Para o presidente da ViaQuatro, Luis Valença, a conquista do prêmio é resultado do sucesso de um projeto desafiador. “O projeto da Linha 4-Amarela demonstra que as PPPs são soluções viáveis para o desenvolvimento de vários setores no País.”

A concessionária ViaQuatro assinou em novembro de 2006 o primeiro contrato de Parceria Público-Privada com o governo do Estado de São Paulo, para operar e manter a Linha 4-Amarela do metrô. Cabe à concessionária adquirir os trens previstos no contrato (14 para a primeira fase e até 15 adicionais para a segunda), os sistemas de sinalização, centro de controle operacional e comunicação móvel.

### **3.7 Projetos em andamento**

Dentre os projetos em andamento destacam-se:

#### **3.7.1 PPP Sistema de Reservatórios de Controle de Cheias**

O projeto será viabilizado, por meio de concessão administrativa, para prestação de serviços de operação, manutenção e expansão do sistema de reservatórios de controle de cheias da bacia hidrográfica do alto Tietê recuperação e modernização dos reservatórios existentes, e construção de novos reservatórios.

#### **3.7.2 PPP Sistema Produtor São Lourenço**

Concessão Administrativa que tem por escopo a PPP - Parceria Público-Privada para a prestação de serviços referente ao empreendimento Sistema Produtor São Lourenço em conformidade com as Leis nºs 11.079/04 e 11.688/04.

Saneamento Sistema Produtor São Lourenço – Alto Juquiá (SSRH/SABESP), Investimento: R\$ 1,6 bilhão, Prazo: 25 anos.<sup>65</sup>

### **3.7.3 Chamamentos Públicos**

Em caso de aprovação da modelagem pelo Conselho Gestor, o projeto inicia o processo de licitação, com a submissão do modelo e da Minuta do Edital à audiência pública e à consulta pública. Após as etapas de audiência pública e consulta pública, são realizados os ajustes e correções consideradas necessárias e só a partir deste ponto é finalizada a licitação, com o recebimento das propostas, abertura e julgamento das mesmas, e assinatura do contrato.

A seguir, em destaque, alguns projetos que estão na fase de chamamento público:

#### **3.7.3.1 PPP Construção e Gestão de Fóruns - 003/2013**

Nessa PPP, o poder público cederá o imóvel para que a empresa privada construa o fórum. Em troca, a empresa terá o direito à exploração de serviços nos novos prédios, como estacionamentos, lanchonetes, livrarias, lojas e copiadoras, locação de espaços. A previsão para a concessão administrativa é de 25 anos.

#### **3.7.3.2 PPP Logística de Medicamentos - 002/2013**<sup>66</sup>

O governo planeja modificar a logística de medicamentos e transferir o serviço da Secretaria de Estado da Saúde (SES) para empresas. Para isso, prepara uma Parceria Público-Privada (PPP) que teve propostas iniciais de custos estimados pelo mercado em cerca de R\$ 3 bilhões.

O Conselho Gestor das PPPs considera vantagens da concessão "a redução de custos e a maior agilidade para prover remédios". A SES cita outros

---

<sup>65</sup> ALCKMIM, Geraldo, Governador de São Paulo, **III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública**, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

<sup>66</sup> FRAZÃO, Felipe. Portal: O Estado de S.Paulo. **Governo quer unificar distribuição de remédios no Estado, em concessão de 20 anos; empresas estimam custo anual em R\$ 150 milhões**. 27 de fevereiro de 2013. Disponível: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,sp-faz-ppp-de-r-3-bi-para-medicamentos-,1002005,0.htm>. Acesso em: agosto 2013.

benefícios ao governo: "Diminuição da possibilidade de desvios e roubos e a redução das perdas por prazo de validade e armazenamento inadequado". Mas ainda calcula qual o índice de desperdício atual.

### **3.7.3.3 PPP Trens Intercidades - 001/2013**

Parceria Público-Privada (PPP) para "a construção da infraestrutura, a implantação de equipamentos e sistemas, a compra de material rodante, operação e manutenção de uma rede integrada de aproximadamente 431 km de linhas de trens intercidades". O prazo estimado do contrato é de 35 (trinta e cinco) anos e o valor estimado do investimento é de R\$ 18,5 bilhões.

### **3.7.3.4 PPP Complexos Hospitalares - 007/2012**

O Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Saúde, iniciou o procedimento de consulta pública da "concorrência internacional para contratação de concessão administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais em quatro complexos hospitalares". Implementação de 4 hospitais, HE. São José dos Campos, HE. Sorocaba, HCRSM, CERTOO – USP, Investimento: R\$ 691 milhões; Prazo: 15 anos.<sup>67</sup>

### **3.7.3.5 PPP Pátio Veicular Integral - 006/2012**

A PPP terá por objeto o desenvolvimento de modelo integrado que incorpore atividades decorrentes da fiscalização de trânsito e da segurança pública, especificamente entre o DETRAN (Departamento Estadual de Trânsito), o DER (Departamento de Estradas de Rodagem) e as Polícias Civil e Militar. Segundo consta do chamamento, "a transferência de tecnologia (TI) atualizada é fator preponderante ao objeto do contrato".

---

<sup>67</sup> ALCKMIM, Geraldo, Governador de São Paulo, **III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública**, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

### **3.7.3.6 PPP Linha 20-Rosa da Rede Metroviária de São Paulo - 005/2012**

A Linha 20 Rosa interligará os municípios de São Paulo e São Bernardo do Campo e terá aproximadamente 25 (vinte e cinco) km de extensão (o trecho prioritário, foco dos estudos de viabilidade, é de 12,3 km). Será predominantemente subterrânea e promoverá a articulação da rede metroferroviária com os corredores de transporte coletivo ao longo do seu traçado.

### **3.7.3.7 PPP Habitação de Interesse Social / Casa Paulista - 004/2012**

Construção de 20 mil unidades habitacionais para famílias de baixa renda na área central de São Paulo. Investimento: R\$ 4,6 bilhões, Prazo: 20 anos.<sup>68</sup>

### **3.7.3.8 PPP Aula Interativa - 003/2012**

O propósito do governo é aprimorar a prática pedagógica e potencializar a dinâmica em sala de aula a partir da utilização de recursos tecnológicos, como vídeos, áudios, objetos de aprendizagem e conteúdos que incentivem a participação, a curiosidade e a interatividade entre alunos e professores. Deverão ser beneficiados cerca de 3 milhões de estudantes e mais de 160 mil docentes das classes de ciclo II do Ensino Fundamental e de Ensino Médio.

A ação é destinada às escolas e classes de Ensino Fundamental ciclo II (6º ao 9º ano) e de Ensino Médio da rede estadual e tem por objetivo contribuir para melhorar as condições de ensino e aprendizagem com o uso de tecnologias em sala de aula, integrando conteúdos digitais interativos, formação de docentes e equipamentos.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> ALCKMIM, Geraldo, Governador de São Paulo, **III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública**, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

<sup>69</sup> Portal Terra. **Educação: Governo de SP investirá cerca de 5 bi em tecnologia nas escolas**. 05 de Abril de 2012. Disponível: <http://noticias.terra.com.br/educacao/governo-de-sp-investira-cerca-de-5-bi-em-tecnologia-nas-escolas,81c942ba7d2da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em: agosto 2013.

### **3.7.3.9 PPP Construção, Operação e Manutenção de Unidades Prisionais - 002/2012**

Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) para construção, operação e manutenção de unidades prisionais no Estado de São Paulo", com disponibilidade de vagas para regime semiaberto e fechado.

O modelo adotado será de gestão compartilhada, na qual o Estado permanece com as atividades jurisdicionais e administrativo-judiciárias, e o parceiro privado fica responsável pela gestão administrativa interna das unidades, incluindo monitoramento interno, manutenção física dos estabelecimentos e assistência aos sentenciados.<sup>70</sup>

### **3.7.3.10 PPP Linha 18-Bronze - 001/2012**

O Projeto de PPP denominado "Linha 18-Bronze da Rede Metroviária de São Paulo, Fase I", de Tamanduateí até Paço Municipal, que interliga a Região do ABC e o sistema metro ferroviário da RMSP, com integração na estação Tamanduateí (Linha 2-Verde do Metrô e Linha 10-Turquesa da CPTM) e no Corredor ABD, junto à Estação Paço Municipal, com a tecnologia de monotrilho.

O escopo considerado para o projeto de PPP para a implantação e operação da Linha 18-Bronze de Monotrilho abrange: 12 (doze) estações, 14,3 Km (quatorze quilômetros e trezentos metros) de extensão, 01 (um) pátio de manutenção e manobras e frota operacional de 25 (vinte e cinco) trens.<sup>71</sup>

### **3.7.3.11 PPP Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense – IFAB - 002/2011**

O objeto da concessão administrativa é a "gestão, operação e manutenção, com fornecimento de bens e realização de obras para adequação da infraestrutura existente, da Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense – IFAB e serviços de

---

<sup>70</sup> Portal PPP Brasil, **Estado de São Paulo inicia chamamento público para estudos sobre unidades prisionais**. Observatório das parcerias Público-Privadas, 08/03/2012. Disponível: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/estado-de-s%C3%A3o-paulo-inicia-chamamento-p%C3%BAblico-para-estudos-sobre-unidades-prisionais?page=1>. Acesso em: agosto 2013.

<sup>71</sup> Pg. 3. Executivo - Caderno 1. Diário Oficial do Estado de São Paulo DOSP de 09/02/2013.

assessoria à FURP na obtenção de registros de medicamentos perante a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – “ANVISA”.

O valor estimado do contrato é de R\$ 2.327.682.480,00 (dois bilhões trezentos e vinte e sete milhões seiscentos e oitenta e dois mil e quatrocentos e oitenta reais) e o prazo de vigência é de 15 (quinze) anos.<sup>72</sup>

### **3.7.3.12 PPP Linha 6-Laranja da Rede Metroviária de São Paulo - 001/2011**

O prazo da licitação para a construção da Linha 6-Laranja do Metrô de São Paulo venceu nesta terça-feira 30/07/2013 e nenhuma empresa se interessou em fazer a obra. O governo paulista vai rever o projeto para a construção da linha que ligará a Brasilândia, na Zona Norte, à Estação São Joaquim, na região central de São Paulo. Desapropriações, que custariam R\$ 700 milhões, desestimulou empresas. Linha, que ligará a Brasilândia ao Centro, deveria ficar pronta em 2020.<sup>73</sup>

### **3.7.4 Lições aprendidas no modelo paulista**

A linha 4 do metrô foi o primeiro projeto de PPP no Estado de São Paulo. Sem o amadurecimento adequado, o contrato passou por ajustes para restabelecer equilíbrio econômico-financeiro. Segundo o procurador do Estado e conselheiro de administração da Companhia Paulista de Parcerias, Mário Engler, a atenção a essa cláusula é um dos pontos que devem ser observados nos contratos de PPP.

Outro aspecto importante, de acordo com ele, seria a prestação de garantia. Engler sugeriu que é preciso ponderar os riscos de participação de uma empresa que não seja apenas garantidora e de se utilizar a vinculação de receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como garantia. Para o procurador, os gestores

---

<sup>72</sup> Portal PPP Brasil, **Estado de São Paulo inicia consulta pública de PPP para a fabricação de remédios**. Observatório das parcerias Público-Privadas, 28/02/2013. Disponível: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/estado-de-s%C3%A3o-paulo-inicia-consulta-p%C3%BAblica-de-ppp-para-fabrica%C3%A7%C3%A3o-de-rem%C3%A9dios>. Acesso em: agosto 2013.

<sup>73</sup> Portal G1: **Sem propostas, licitação da Linha 6 será revista e sofre atraso**. 31/07/2013. Disponível: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/07/sem-receber-propostas-sp-vai-rever-licitacao-da-linha-6-laranja-do-metro.html>. Acesso em: agosto 2013.



públicos também devem estar atentos à definição de matérias que poderão ser discutidas posteriormente, por arbitragem<sup>74</sup>.

Geraldo Alckmim defendeu a ideia das Parcerias Público-Privada no país, as PPPs, como a única maneira de acelerar o desenvolvimento e melhorar a infraestrutura das cidades. Salientou que com um bom marco regulatório, é possível crescer, e que o governo precisa de uma agência reguladora que não seja partidária.<sup>75</sup>

### **3.8 Experiências das PPPs esfera Municipal**

No tocante, aos municípios, o quadro econômico-financeiro encontrado pelos Prefeitos é geralmente marcado por enormes desafios que inviabilizam a implementação de políticas públicas essenciais para sociedade local. Dentre os desafios dos entes municipais destacam-se: a insuficiência de recursos; a necessidade de revisão do pacto federativo e as demandas sociais crescentes (aumento da demanda por serviços básicos, déficit de infraestrutura urbana e assimetrias socioeconômicas). Não há fontes de financiamento suficientes e os municípios têm pouca capacidade de criá-las.

A revisão do pacto federativo se faz necessário, tendo em vista, os seguintes aspectos: cerca de 70% de tudo o que é arrecadado em tributos fica nos cofres da União; As transferências de recursos da União e dos Estados têm forte peso no orçamento municipal; A centralização de recursos em mãos da União retira dos municípios, além da autonomia financeira, a prerrogativa de formular políticas públicas municipais; Política de desoneração tributária da União (IPI e IR) reduz os limitados recursos transferidos aos municípios pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

---

<sup>74</sup> Workshop, **PPP impõe desafios à gestão pública**, no TCU, em 23 NOV 2011.

<sup>75</sup> **III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública**, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

### 3.8.1 Experiência de Salvador

No caso de Salvador, por exemplo, a situação apresentada acima não é diferente, conforme expôs o prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto, durante o III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

Na exposição do Prefeito de Salvador foram destacados a situação encontrada no início de seu mandato: desequilíbrio das contas públicas; instabilidade institucional; fragilidade administrativa; ausência de planejamento para resultados; descrédito e desconfiança da população e baixo desempenho dos serviços municipais ofertados.

Abordou-se, também, a imposição de ajustes necessários no planejamento estratégico; no combate a corrupção com ações voltadas para a aplicação da ficha limpa e a erradicação do nepotismo, bem como a redução de despesas e renegociação de contratos.

Por fim, o prefeito ACM Neto salientou que a maior dificuldade de seu município está na captação de recursos, ou seja, prospectar novas fontes de recursos, explorar e potencializar as parcerias público-privadas e concessões, além de garantir portfólio de projetos.

### 3.8.2 Projetos já contratados, em licitação ou em estudo

Na Tabela a seguir estão elencados os municípios com seus respectivos projetos de PPPs.

Tabela 7 - Projetos PPP nos Municípios

MUNICÍPIOS	PROJETOS
Rio de Janeiro - RJ	Esgotamento Sanitário em Rio das Ostras – RJ
	Esgotamento sanitário no Rio de Janeiro
	Revitalização da zona portuária “Porto Maravilha”

São Paulo - SP	Sistema integrado de manejo e gestão de resíduos sólidos de São Bernardo do Campo
	Construção, reforma ou ampliação, de 16 (dezesseis) unidades de saúde – São Paulo
	Limpeza Urbana - São Carlos – SP
	Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos - Taboão da Serra - SP
	Esgotamento sanitário no território urbano - Estância de Atibaia - SP
Espírito Santo - ES	Saneamento Básico – Guaratinguetá - ES
Minas Gerais - MG	Unidades de Ensino em Belo Horizonte (32 de ensino infantil e 5 de ensino fundamental)
	Hospital Metropolitano de Belo Horizonte
	Atividades-meio da rede básica de saúde de Belo Horizonte
Paraná - PR	Linha Azul do Metrô, extensão de 14,2 quilômetros – Curitiba
Amazonas - AM	Resíduos sólidos – Manaus

FONTE: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Assessoria Econômica – ASSEC, Parceria Público-Privadas (PPP) no Governo Federal Estrutura Institucional, Curso PPP, 1º Abril de 2013, Brasília.

### **3.9 Lições Aprendidas a partir da Parceria Público-Privada do Complexo Datacenter**

O Projeto Datacenter foi originalmente apresentado ao Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas (CGP) em 16/08/2006, sendo aprovado por este Comitê em 27/12/2006. Esta Parceria Público-Privada tem como objeto a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infra-estrutura predial do Complexo Datacenter, pelo prazo de 15 (quinze) anos, além da edificação, fornecimento e instalação de equipamentos de infra-estrutura e link externo, em terreno de propriedade do Banco do Brasil S.A., que, por ocasião da entrega do complexo, será parcialmente vendido à CEF na proporção da sua participação no Consórcio Datacenter.

O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscalizou os processos de licitação e contratação da Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de Concessão Administrativa, destinada à construção do complexo de prédios (Datacenter) para

abrigar a infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A. A PPP do Complexo Datacenter tem como objeto a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial, pelo prazo de 15 (quinze) anos, além da edificação, fornecimento e instalação de equipamentos de infraestrutura e link externo.

A modalidade de prestação de serviços adotada é chamada *co-location*, termo que define o contrato pelo qual uma pessoa física ou jurídica (contratada) se obriga a alocar equipamentos de Tecnologia da Informação e de Telecomunicações (CPU, discos, robôs, entre outros) de propriedade do contratante em imóvel por ela mantido constantemente em condições seguras e adequadas para o perfeito funcionamento.

O valor total do contrato é de aproximadamente R\$ 881 milhões, em valores de junho/2009, para pagamento no decorrer dos 15 anos de concessão. A Concessionária investirá inicialmente R\$ 262 milhões em edificações e instalação dos equipamentos de infraestrutura. A contraprestação do Consórcio, por sua vez, é dividida em duas parcelas: a primeira diz respeito ao ressarcimento do investimento inicial, sendo paga na proporção de 80% nos 12 primeiros meses após a aceitação do Complexo, 10% nos 48 meses subsequentes e 10% nos 120 meses restantes; e a segunda, refere-se às contraprestações mensais dos serviços *co-location*, cujo valor vai variar em função da ocupação pelo Consórcio das áreas produtivas do Complexo.

### **3.9.1 Principais situações identificadas**

O TCU verificou que a metodologia para definição das contraprestações mensais não era adequada em virtude da grande variação, ao longo do projeto, da estrutura de capital da Sociedade de Propósito Específico (SPE).

O Weighted Average Cost of Capital (WACC) constante e a Taxa Interna de Retorno (TIR) foram substituídos pelo Valor Presente Líquido (VPL) com WACC variável, gerando redução no valor total do contrato de R\$ 44 milhões. Além disso, foram alterados parâmetros do próprio WACC (beta não alavancado, taxa de risco de mercado e taxa de CDI) gerando benefícios estimados de R\$ 131 milhões.

Com relação aos parâmetros técnicos, foi alterada a metodologia de cálculo das contraprestações mensais por ocasião de pedidos de alteração de densidade de energia a partir do 10º ano, o que gerou redução de R\$ 141 milhões nas contraprestações ao longo do contrato. No que diz respeito aos custos de obras civis e infraestrutura, houve benefícios no valor de R\$ 35 milhões devido à utilização do Índice Nacional de Construção Civil (INCC) como critério de reajuste em vez da variação cambial acumulada. Além disso, foi eliminado o custo de R\$ 3 milhões alocados à contratação de uma equipe de fiscalização a cargo do parceiro privado, cuja incidência foi computada em dobro.

Finalmente, podem-se destacar outras melhorias não quantificadas, como a retirada da minuta de contrato da carência de cinco anos para a SPE começar a abater das contraprestações mensais, devidas pelo Consórcio Datacenter, o valor de 10% do resultado contábil das receitas alternativas; alteração da metodologia de apuração dos itens de despesa referente à energia elétrica, água e esgoto e comunicações na contabilidade da SPE, para efeito do resultado contábil da prestação de serviços alternativos a fim de que tais itens sejam medidos e apurados de forma individualizada; e, alteração da minuta de contrato a fim de prever o risco da variação cambial como evento econômico extraordinário e passível de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para ambas as partes.

Tabela 8 - Quantia reduzida com a atuação do TCU

<b>Correção Efetuada</b>	<b>Benefício (R\$)</b>
Beta não alavancado de 1,51 para 1,02	39.652.367,75
Taxa de risco de mercado de 12,3% para 9,81%	43.134.740,21
CDI over projetado ao longo do projeto	48.838.252,02
Densidade de energia ao longo do contrato	140.728.858,31
Adoção do INCC	35.000.000,00
Custo da equipe de fiscalização	3.036.329,77
<b>Total</b>	<b>310.390.548,06</b>

FONTE: Parcerias Público-Privadas, Publicação do Tribunal de Contas da União (TCU), 1ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação.

### 3.9.2 Deliberações do TCU

Em suma, por meio do Acórdão TCU nº 69/2010 - Plenário - 27/01/2010  
Relator: Ministro Raimundo Carreiro, o TCU determinou:

Ao Consórcio Datacenter:

- Inclusão no contrato de cláusula que permita a previsão da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro na ocorrência de aumento de demanda de energia e demais insumos na área de “produção”.

- Exclusão de cláusula do contrato que prevê carência de cinco anos para implementação de parcela do lucro da SPE com as receitas alternativas no abatimento da contraprestação mensal do Banco do Brasil S. A. e da Caixa Econômica Federal, passando a prever tal abatimento tão logo se inicie a prestação dos referidos serviços.

- Alteração da metodologia de apuração dos itens de despesa com energia elétrica, água e esgoto e comunicações para que sejam medidos e apurados de forma individualizada na contabilidade da SPE, para efeito do resultado contábil da prestação de serviços alternativos a fim de que tais itens retratem o consumo real por cada cliente do Complexo Datacenter, incluindo as entidades do Consórcio.

- Mudança no edital para prever revisão contratual e respectiva recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, caso haja necessidade de alteração da densidade de energia, submetendo as adaptações à apreciação ao Tribunal.

- Exclusão do valor relativo à equipe de supervisão a cargo do parceiro privado, considerado em duplicidade.

- Estabelecimento do teto para os preços dos investimentos, com base na simulação de custos a cargo do empresário.

Ao Banco do Brasil S.A e à Caixa Econômica Federal:

- Definição de procedimentos a fim de que os ordenadores de despesas apresentem declaração de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual.

- Utilização dos sistemas oficiais Sinapi e Sicro nas estimativas de custo de obras, devendo utilizar também os dados relativos aos próprios certames, nos quais a eficiência esteja comprovada.

- Apresentação, nas próximas PPPs, dos principais elementos de projeto, assim entendidos: as plantas, detalhes e memórias de cálculo que caracterizam os itens financeiramente mais relevantes do empreendimento, as especificações estratégicas para a prestação dos serviços e as informações essenciais para a elaboração das propostas pelos concorrentes, para a demonstração da eficiência e economicidade da proposta.

Ao Ministério da Fazenda:

- Posicionamento, fundamentado em memória de cálculo, sobre a adequação das projeções de despesas, oriundas da contratação do Projeto Datacenter, ao limite de 1% da receita corrente líquida nos 10 anos subsequentes à contratação do projeto.

Ao Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP):

- Adaptação aos procedimentos processuais relativos aos projetos de PPP submetidos ao Comitê de modo a atuar, para cada procedimento de licitação, um processo específico, visando cumprir os requisitos legais e normativos individualmente para cada concorrência.

- Emissão das respectivas autorizações para abertura de licitação com base em cada iniciativa de concorrência dos projetos de PPP.

### **3.10 O TCU e a Copa de 2014**

O Tribunal de Contas da União vem trabalhando para realizar o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao evento, tendo-se em conta a materialidade, a relevância e o risco a que essas despesas estão sujeitas.

#### **3.10.1 Definição da atuação fiscalizadora do TCU com relação às obras da Copa**

O Acórdão nº 757/2010, expressa como será a participação da União nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana a serem executadas nas cidades-sede da Copa de 2014.

(...) de acordo com as matrizes de responsabilidade assinadas pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União deverá se restringir, respectivamente, a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (CEF).<sup>76</sup>

Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas da União a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias, e aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras. (trecho do voto condutor do Acórdão TCU 757/2010-P).

#### **3.10.2 Definição da atuação fiscalizadora do TCU com relação às PPPs**

Mediante o Acórdão nº 1516/2011-P, o TCU decidiu comunicar às Procuradorias da República e aos Tribunais de Contas com jurisdição nas cidades-sede da Copa que, no que se refere às PPPs, a atuação do TCU ocorrerá, preferencialmente, mediante reuniões técnicas, palestras e eventuais treinamentos a serem demandados pelos signatários, nos termos do Protocolo de Intenções para

---

<sup>76</sup> Voto condutor do Acórdão 757/2010 – Plenário, da lavra do Ministro Valmir Campelo.



formação da rede de controle da gestão pública e do Protocolo de Execução para realização da Copa de 2014.

### 3.10.3 Economias e Melhorias Resultantes das Fiscalizações do TCU

As figuras abaixo evidenciam a importância do papel de fiscalização do TCU para a garantia de prestação de serviços públicos de qualidade (eficiência) e aplicação racional de recursos nas obras de PPPs (transparência).



Figura 9 - Resultados da atuação do TCU – Arenas Esportivas (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014)



Figura 10 - Resultados da atuação do TCU – Mobilidade Urbana (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014)



Figura 11 - Resultados da atuação do TCU - Aeroportos (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014)



Figura 12 - Resultados da atuação do TCU - Portos (Fonte: ZYMLER, Benjamin, Presidente TCU, O TCU e a Copa do Mundo de 2014)

No Brasil, praticamente todos os setores de infraestrutura apresentam gargalos que poderiam ser minimizados com o instrumento das PPPs.

Dessa forma, conclui-se, parcialmente, que as PPPs devem ser entendidas como um arranjo inovador de gestão cuja atuação visa melhorar a qualidade do gasto público; criar oportunidades de modernização do processo de alocação de recursos públicos à luz das reais necessidades do país, bem como ampliar o leque de possibilidades.

## CONCLUSÃO

*“Ao aprender um paradigma, o cientista adquire ao mesmo tempo uma teoria, métodos e padrões científicos, que usualmente compõem uma mistura inexplicável. Por isso, quando os paradigmas mudam, ocorrem alterações significativas nos critérios que determinam a legitimidade tanto dos problemas como das soluções propostas.” Thomas S. Kuhn*

No Brasil, as iniciativas das Parcerias Público-Privadas tiveram origem e marco legal, com o advento do Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRE, elaborado no governo do Fernando Henrique Cardoso e, em alguns aspectos, estimulado durante o mandato do ex-presidente Lula, como, por exemplo, a manutenção dos parâmetros macroeconômicos do plano de estabilização.

Os contratos de serviços da Lei de Licitações continuam existindo, com suas características intocadas (Lei das PPPs, art. 3º, § 3º). O que ocorreu com a concessão administrativa de serviços ao Estado foi o surgimento de um novo modelo para contratação de serviços.

As PPPs impactaram os contratos da administração públicas trazendo inovações ao antigo regime contratual do estatuto das licitações e de concessões de serviços públicos previstos na lei 8.987/95 (concessões comuns). O novo modelo contratual surgiu em virtude das demandas de infraestrutura do Estado Brasileiro em empreendimentos públicos de pouca atratividade para o empresariado, tendo em vista o baixo retorno financeiro desses empreendimentos se firmados no modelo da concessão comum, em que não há o compartilhamento de riscos presente nos contratos de PPP.

O novo arranjo jurídico, de características subsidiárias, veio ao encontro das limitações impostas pela crise fiscal, endividamento interno e poucos recursos orçamentários, que assolavam o Estado Brasileiro na década de 90. Os contratos PPP possibilitaram atração do parceiro privado para os empreendimentos considerados não rentáveis permitindo a participação do parceiro público complementando as tarifas arrecadadas pelo particular com uma contraprestação,

compartilhamento de riscos, a criação do fundo garantidor das PPP e a remuneração baseada no desempenho do parceiro privado.

Com isso, o parceiro privado participa do projeto com o desenho, a construção, o financiamento e a operação (DBFO), passando a figurar como protagonista do desenvolvimento nacional.

Infere-se que a responsabilidade para a realização dos serviços não são mais só do Estado, essa passa a ser também das iniciativas privadas e das sociedades civis.

O grande impacto proporcionado pela criação das parcerias público-privadas na esfera dos contratos públicos no Brasil foi a modificação dos padrões de relacionamento contratual entre o Poder Público e a iniciativa privada, ou seja, muda-se a forma de contratar com o escopo de implementar um sistema de relacionamento (uma contratação) mais eficiente, com maior retorno ao interesse público.

Levando-se em conta que a criação das PPPs é relativamente recente e considerando a dimensão territorial do Brasil constata-se, até o momento, uma ampliação de adesões as PPPs, conforme algumas experiências de implantação de PPPs bem sucedidas celebradas pelo Governo Federal e em alguns Estados da Federação.

As experiências mineira e paulista evidenciam que, caso certos cuidados com a estruturação contratual sejam observadas, o modelo de PPPs tem grande possibilidade de viabilizar o aumento, a modernização e a eficiência das políticas públicas no Brasil. Por isso, é vital, por ocasião da celebração dos contratos, o cumprimento fiel das cautelas especiais previstas pela Lei nº 11.079/2004, no que tange a “sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômica dos projetos de parceria” (art. 4º, VII), bem como “a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias” (art. 4º, IV) e “repartição objetiva de risco entre as partes” (art 4º, VI). No mesmo sentido, a abertura de licitação deve-se ater a “autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões

que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada” (art. 10, I, “a”). Da mesma forma, a minuta do edital e do contrato deverá ser apreciada em consulta pública que informará “a justificativa para a contratação” (art 10, VI). Também, é importante ressaltar, que as concessões patrocinadas que atingem valores superiores a 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado forem pagos pelo Poder Público deverão ter “autorização legislativa específica” (art. 10, § 3º).

Por fim, essa nova modalidade de concessão de serviço público tem garantido à Administração Pública a prestação de serviços públicos aliada à construção de várias obras de infraestrutura que, por falta de recursos, não sairiam do papel.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, José Eduardo. **Parcerias Público Privadas: comentários à Lei Brasileira inclui Legislação correlata atualizada.** São Paulo: ed. Mpointes, 2005.

ALCKMIM, Geraldo, Governador de São Paulo, **III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública**, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

BANDEIRA DE MELLO, Carlos Antonio. **Curso de Direito Administrativo.** 27 ed. São Paulo: Malheiros editora Ltda, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil:** Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 62/2009, pelo Decreto Legislativo nº 186/2009 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. Brasília/DF. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitação e contratos: orientação e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União.** – 4ª. ed. Ver., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 649.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Contratos de Parcerias Público-Privadas:** Guia Básico. 2005.

BRASIL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Economico de Minas Gerais/Unidade PPP Minas Gerais. **Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado de Minas Gerais: novas modalidades para o Governo do Estado, juntamente com o setor privado beneficiar milhões de mineiros,** 2005.

BRASIL. Decreto Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho, de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos de Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1 – MPOG, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e funcional e dá outras providências.

BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 52, de 4 de julho de 2007. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitações, contratação e execução contratual de Parceria Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo Tribunal de Contas da União.

DE OLIVEIRA, Rodrigo Reis, COSTA, Victor Hugo Correa, CAMPOS Eder Sá Alves, MORAES, Marcos Siqueira, autores. **A Experiência Mineira com as Parcerias Público-Privadas sob a luz da experiência internacional: avanços, limites e perspectivas, painel 29/102, p. 24, 2011.** IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF, 25 a 27 de maio de 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Tercerização, Parceria Público-Privada e outras formas.** 6ª ed.. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

FILHO, Afrânio Faustino de Paula. **Direito Administrativo.** Curso de Gestão em Administração Público. Rio de Janeiro: 2012.

**Manual Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos: para gestores e servidores públicos** / Organizadores André Luis Vieira; Marcos da Silva Castro. – Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 13 ed.. São Paulo: Malheiros, 2002.

MUKAI, Toshia. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

NETO, Antônio Carlos Magalhães. **III Seminário Internacional de Direito Administrativo e de Administração Pública, Gestão Pública - Inovação, Eficiência e Cooperação no âmbito da Administração Pública**, realizado no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), 23 e 24 de maio de 2013, Brasília.

PEREIRA, Bruno Ramos, **Análise e ideias sobre o mercado brasileiro de Parcerias Público Privadas**, Curso de Parceria Público-Privada - Auditório General Marcelo Rufino Quartel-General do Exército – SMU, realizado dia 04 de abril de 2013, Brasília-DF.

Portal: **Parcerias Públicos Privadas (PPP)**. Disponível em: [http:// www.ppp.gov.br](http://www.ppp.gov.br). Acesso em: agosto 2013.

Parcerias Público-Privadas, Publicação do Tribunal de Contas da União (TCU), 1ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Parceria\\_P%C3%BAblico\\_Privada\\_Portal\\_web.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Parceria_P%C3%BAblico_Privada_Portal_web.pdf). Acesso em: agosto 2013.

PINTO, Barbosa Matos. Revista do BNDES: **Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas** , Rio de Janeiro, V. 13, N. 25, P. 155-182, JUN. 2006

Revista: O empreiteiro. **Estado de SP tem R\$ 50 bi para investimentos em PPPs**. Disponível: [http://www.ossaint.com/eng/pdfs/noticias\\_prensa/010413\\_Forum\\_da\\_Engenharia.pdf](http://www.ossaint.com/eng/pdfs/noticias_prensa/010413_Forum_da_Engenharia.pdf) Acesso em: agosto 2013.



SARMANHO DE ALBUQUERQUE, Eric. **Roteiro de Direito Administrativo**. 4ª edição, Brasília /DF: Fortium Editora, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas**. In **Parceria Público-Privada**, org. Carlos Ari Sundfeld, 1ª Edição, 2ª Tiragem, São Paulo, Ed. Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_ **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

VERNALHA, Fernando Guimarães. **PPP: Parceria Público-Privada**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

VIEIRA, André Luis, SILVA CASTRO, Marcos. **Manual Prático de Fiscalização de Contratos Administrativos: para gestores e servidores públicos**. Brasília/DF: Gráfica e Editora Ideal, 2012.

ZYMLER, Benjamin, Presidente do TCU. Relatório de situação: **O TCU e a Copa do Mundo de 2014**. Brasília, junho 2011.

\_\_\_\_\_ **Direito Administrativo e Controle**. 3ª Ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.