

Parceria Público-Privada: luz no fim do túnel?

Paulo Henrique Garcia Hermosilla

Mestre e Doutor em Direito Civil pela

Universidade de São Paulo

Assessor Jurídico – Banco do Brasil S/A

RESUMO

Muito se discute sobre o aprimoramento da realização das obras e dos serviços públicos pela Administração Pública. A legislação brasileira é prodiga na produção de normas sobre o tema. Por outro lado, a Constituição Federal determina que o gestor público deve agir em sintonia com diversos princípios, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de forma que seja destinada à população obras e serviços de qualidade. Porém, a ausência de recursos pode inibir a realização da licitação. No entanto, como o Estado não pode deixar de entregar à população as obras e os serviços essenciais, entra em cena a parceria público-privada, modalidade de concessão que envolve recursos públicos ou públicos e privados, uma simbiose entre o particular e a Administração Pública destinada à realização de tais objetivos.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Licitação. Lei nº 11.079/2004. PPP.

ABSTRACT

Much is discussed about the improvement of public works and services by the Public Administration. Brazilian legislation is prodigal in the production of norms on the subject. On the other hand, the Federal Constitution determines that the public manager must act in harmony with several principles, especially those of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, providing the population with quality works and services. However, the lack of resources can inhibit the the bidding itself. However, as the State cannot fail to deliver essential works and services to the population, the public-private partnership emerged, a concession modality that involves public or public and private resources, a symbiosis between

the individual and the Public Administration aimed at achievement of such objectives.

Keywords: Private Finance Initiative. Public bidding. Lei nº 11.079/2004. PFI.

Introdução

A realização de obras e serviços pelo Estado sempre foi um desafio ao gestor público, especialmente em temas que envolvam conhecimento e expertise específicos.

É inviável outorgar-se ao Estado a construção de uma obra como o metrô ou a fabricação de aviões, o que explica a privatização da EMBRAER em 1994, o que a transformou na 3^a maior fabricante de jatos comerciais do mundo, atrás, apenas, da Airbus e da Boeing¹, o que seria inimaginável se a empresa ainda estivesse sob o manto estatal.

Em tais hipóteses, a Administração Pública pode (deve!) contar com a iniciativa privada, que é, de longe, muito melhor aparelhada para prover, com eficiência, os benefícios que o Estado deve proporcionar ao cidadão.

É evidente que o Estado não tem condições de realizar todas as atividades que dele se espera, e o Brasil, infelizmente, tem sido palco, de longa data, da carência ou da ausência do serviço público com a qualidade que o contribuinte merece receber.

1 A escolha do tema

A prestação do serviço público de qualidade é a razão de ser da existência do Estado.

Não se pode imaginar o Estado senão como um ente destinado a proporcionar ao cidadão os benefícios que este espera receber em função dos tributos que recolhe.

Em países carentes de cidadania, porém pródigos em dissipar o dinheiro público de forma irresponsável como, lamentavelmente, é o caso do Brasil, a situação é duplamente preocupante.

Se, por um lado, a carga tributária é inclemente, por outro, o cidadão não vê qualquer sentido em recolher tributos se os benefícios esperados, que respondem, normalmente, pelo tripé

¹ A Embraer. **EMBRAER**, [s.d.]. Disponível em: <<https://embraer.com.br/pt/sobre-nos>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

saúde, educação e segurança, jamais foram oferecidos pelo Estado na forma como deveriam.

O contribuinte se vê na triste circunstância de se socorrer do serviço privado. No entanto, isso não o isenta do pagamento dos tributos, ou seja, o Estado não oferece o serviço, mas exige o recolhimento do tributo, e o pouco serviço colocado à disposição da população é, em regra, de péssima qualidade.

Tampouco adianta ao contribuinte se abrigar na restituição do Imposto de Renda, pois tal expediente é limitado às despesas médicas e de educação, e a malsinada tabela do Imposto de Renda defasou-se em nada menos que 134% entre 1996 e 2021, segundo dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais – Unafisco².

A antiga Lei de Licitações – Lei nº 8.666/93 –, então o marco legal do tema, serviu como referência para a moralização do procedimento licitatório, norteando o gestor público e o vinculando ao procedimento licitatório nas hipóteses não excepcionadas pela lei. A norma serviu, também, como um alento ao contribuinte, ao garantir que, pelo menos em tese, os recursos públicos seriam aplicados com rigor.

Infelizmente, esse alívio se dissipou rapidamente, pois licitantes mal-intencionados, associados a agentes públicos coniventes, logo encontraram formas de burlar a lei e “lotear” as licitações, distribuindo-as de acordo com seus próprios interesses.

Obviamente, sempre que alguém ganha, outro alguém irá perder, e o perdedor é, invariavelmente, o contribuinte, que só é lembrado no momento de pagar a conta do banquete licitatório onerado por inúmeros aditivos.

Como apenas uma pequena parte dos brasileiros tem acesso a estudo de qualidade e às riquezas que o país produz, tais mazelas fogem do conhecimento público geral, e a maior parte da população só toma conhecimento do tema de maneira superficial, não tendo sequer elementos para defender seus interesses.

E assim o país vai frequentando posições vergonhosas no Índice de Desenvolvimento Humano e de acesso aos serviços públicos básicos.

² Recorde de declarações: sem correção da tabela, mais gente tem que pagar IR. **UOL**, 2022. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/imposto-de-renda/noticias/redacao/2022/06/01/tabela-do-ir-defasada-ajuda-a-explicar-recorde-de-declaracoes-em-2022.htm>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

Esse triste retrato animou o autor a escrever sobre a Parceria Público-Privada – PPP, uma subespécie de concessão, a qual envolve recursos públicos e privados ou uma “soma de esforços para se alcançar o resultado almejado e necessário para atender à população”.³

Quiçá essa modalidade de licitação, que prevê o compartilhamento dos riscos entre as partes envolvidas, represente uma esperança na moralização do sistema licitatório brasileiro e o aprimoramento da qualidade do serviço público disponibilizado pelo Estado.

2 Origem da parceria público-privada

A Constituição Federal determina, em seu art. 37, que a administração pública direta e indireta de quaisquer dos poderes e esferas administrativas da Federação deve obedecer a diversos princípios administrativos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Prossegue a Constituição, no inciso XXI do referido artigo, que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Na sequência, dispõe a Carta Magna que, ressalvados os casos previstos na CF, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo; que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública (art. 173, § 1º, III).

Por fim, a CF incumbiu ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (art. 175), destacando que a lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de cadu-

³ Cuidado com as PPPs. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-cuidado-com-ppps>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

cidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado.

Percebe-se que a licitação figura como regra e está umbilicalmente vinculada à CF, pois é obrigação do gestor público dar aos recursos arrecadados via tributação a melhor destinação possível, revertendo à população os benefícios básicos que se espera da Administração Pública, a exemplo da segurança, da saúde, da educação e da prática desportiva, todos com assento constitucional.

O art. 37, XXI, da CF foi regulamentado pela Lei nº 8.666/93, já revogada, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e deu outras providências.

A PPP surgiu como instrumento propulsor de serviços associados na Austrália, ao final da década de 1980, e se destacou no Reino Unido através do programa *Private Finance Initiative*, que abrangeu centenas de projetos voltados à infraestrutura no início da década de 1990 (FRISCHTAK, 2013, p. 135).

O *Private Finance Initiative* foi a solução encontrada em face da restrição orçamentária derivada do Tratado de Maastricht e do Pacto de Crescimento e Estabilidade, os quais limitaram o déficit público dos países integrantes da União Europeia. À época, a ideia era viabilizar grandes empreendimentos em infraestrutura (GUIMARÃES, 2013, p. 264).

Portanto, em sua gênese, a PPP serviu como instrumento destinado a garantir investimentos sem onerar demasiadamente o orçamento público, através da convergência dos interesses públicos e privados (MEYER, 2021).

No Brasil, a demanda por obras de infraestrutura e as restrições orçamentárias da Administração Pública geraram a união de esforços entre os setores público e privado, conjugada a dois avanços legislativos de relevo no que tange à parceria público-privada: a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e a Lei nº 11.079/2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública (COVA, 2017).

3 Regência

O art. 22, XXVII, da CF, determina que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações

públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Nesse sentido, a PPP foi introduzida no Brasil através da Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

Conforme constou da exposição de motivos⁴ do projeto de lei que se transformou na Lei nº 11.079/2004, a ideia não era criar um marco legal sobre o tema, mas apenas adaptar a legislação já existente às características da parceria público-privada.

Portanto, a lei adaptou o antigo marco legal da licitação (Lei nº 8.666/1993) e da concessão de serviços (leis nº 8.987 e 9.074 de 1995), estimulando o sistema de parceria e explorando seu elemento distintivo que envolve o compartilhamento dos riscos e o financiamento privado.

O art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 11.079/2004, dispõe que a PPP difere da concessão comum, disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, pois a concessão comum não envolve a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, enquanto na PPP a contraprestação pública é devida em quaisquer de suas modalidades.

A Lei nº 11.079/2004 define que a PPP é um contrato administrativo de concessão que admite duas espécies: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, sendo mais indicada nas áreas de mobilidade urbana e transportes.

A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública figura como usuária, direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A concessão administrativa não prevê a cobrança de tarifa dos usuários, sendo utilizada, em regra, na construção de escolas ou penitenciárias.

⁴ PL 2546/2003. **Câmara dos Deputados.** Brasília, 19 de nov. de 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=node01u89s2zca0s8m1eput6zyurth18970015.node0?codteor=182910&filename=Tramitacao-PL+2546/2003>. Acesso em: 17 de jun. de 2022.

Sob determinados aspectos, podem ser aplicados à PPP, adicional ou subsidiariamente, alguns dispositivos da Lei nº 8.987/1995, da Lei nº 9.074/1995 e da Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações que substituiu a revogada Lei nº 8.666/1993.

4 Modalidades de concessão

A PPP é uma espécie de concessão. Porém, com esta não se confunde, pois, conforme já destacado, na concessão tradicional a remuneração da concessionária tem origem, exclusivamente, na cobrança da tarifa dos usuários, ou seja, “o investimento do parceiro privado é remunerado pelas tarifas pagas diretamente pelo usuário, sem que sejam necessários aportes orçamentários regulares do poder público”.⁵

A PPP prevê duas modalidades de concessão, a patrocinada e a administrativa. Diferentemente do que ocorre com a concessão vulgar, sempre haverá aporte de recursos públicos no âmbito da PPP, seja ela administrativa ou patrocinada.

Na PPP patrocinada, a remuneração da concessionária tem origem híbrida, por envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público, enquanto a PPP administrativa prevê que a remuneração da concessionária seja feita exclusivamente com recursos públicos.

Restou, portanto, clara a distinção entre as três espécies de concessão quanto à remuneração da concessionária:

Modalidade de concessão	Remuneração da concessionária
Comum	Tarifa paga pelo usuário
Patrocinada	Tarifa paga pelo usuário + contraprestação pública
Administrativa	Contraprestação pública

Por fim, a concessão comum continua sendo regida pela Lei nº 8.987/1995, conforme determina o art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004.

⁵ Parceria Público -Privada – PPP. **Caixa Econômica Federal**, [s.d.]. Disponível em: <<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/PPP/detalhe/sobre/>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

5 Parceria público-privada no mundo

Antes do Brasil, diversos países já haviam adotado a PPP como alternativa para a realização das obras e serviços públicos. Como exemplos, cita-se a Inglaterra, através do *Private Finance Initiative* – PFI –, já mencionado anteriormente; Portugal, que se inspirou no sistema britânico e é voltado à saúde; França, nas áreas de saúde, educação, transportes e sistema prisional; Canadá; e Índia, no âmbito da mobilidade, com ênfase em aeroportos e no transporte terrestre.⁶

6 Diretrizes

Entre as diretrizes da PPP, destacam-se: a) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; b) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução; c) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; d) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; e) transparência dos procedimentos e das decisões; f) repartição objetiva de riscos entre as partes; e f) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (Lei nº 11.079, art. 4º).

7 Utilidades

São inúmeras as utilidades da PPP, podendo ser empregada no âmbito da saúde pública, a exemplo da construção de hospitais; do esporte, como a construção de estádios; da educação, através da construção de escolas; do saneamento público, através do tratamento da água e do esgoto; da segurança pública, proporcionando iluminação pública ou a construção de presídios; do transporte, como a construção de rodovias ou do metrô, etc.

Sobre o tema, o Manual de Parcerias do Estado de São Paulo⁷ destaca que a Lei nº 11.079/2004 “aperfeiçoou o regime de

⁶ Existe parceria público-privada no exterior? **Banco Santander (Brasil) S.A.**, [s.d.]. Disponível em: <<https://santandernegocioseempresas.com.br/conhecimento/internacionalizacao/parceria-publico-privada/>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

⁷ Manual de Parcerias do Estado de São Paulo. **Governo do Estado de São Paulo**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

compartilhamento de riscos entre as partes, estabeleceu a possibilidade de constituição de garantias pelo Poder Público em favor do parceiro privado e ampliou o alcance de projetos de concessão no âmbito dos serviços públicos” e salienta que a PPP pode viabilizar projetos em diversos setores e serviços, incluindo, mas não se limitando, aos seguintes: educação, habitação, mobilidade urbana, prédios públicos, saúde, saneamento básico, segurança pública, transportes (incluindo rodovias, ferrovias, portos e aeroportos).

8 Vantagens

Um exemplo das vantagens da utilização da PPP vem do estado de Minas Gerais, que implementou novos arranjos institucionais com modelo de gestão visando a resultados e adotou, com sucesso, formas alternativas de relacionamento com o setor privado, entre elas a PPP (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Outra vantagem da PPP é a retirada do parceiro público de uma atividade que não tem expertise ou mão de obra qualificada, transferindo tal incumbência ao parceiro privado e incluindo o compartilhamento dos riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do princípio e álea econômica extraordinária, o que deve estar expressamente previsto nos contratos de parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004, art. 5º, III).

Essa mudança de paradigma licitatório favorece a distribuição adequada dos recursos, dos riscos e da remuneração, agregando sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas ao empreendimento, uma das diretrizes do sistema, permitindo que a Administração Pública se concentre em suas atividades essenciais.

O contrato de parceria público-privada poderá, ainda, prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, desde que autorizado no edital de licitação.

Segundo o Manual de Parcerias do Estado de São Paulo, o aporte consiste em uma transferência de recursos públicos destinada ao custeio imediato, antes da disponibilização dos serviços, dos gastos referentes à aquisição de bens reversíveis, os quais, como o próprio nome sugere, serão oportunamente revertidos ao patrimônio público ao final da concessão, o que representa uma vantagem ao parceiro privado, em função do sistema tributário diferenciado previsto na Lei nº 11.079/2004 em relação ao

aporte, e um benefício ao parceiro público, pois a devolução dos bens ensejará a continuidade da prestação do serviço.

A reversão prestigia outro pilar da PPP, que é a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade, sem prejuízo da indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

Em resumo, para o parceiro público, destacam-se as seguintes vantagens: a) menor necessidade de investimentos diretos; b) transparência nas contratações; c) menor necessidade de pessoal; d) melhor qualidade do serviço; e) maior eficiência na aplicação dos recursos públicos; f) flexibilização para estruturar o projeto de acordo com as necessidades das partes; e g) pagamento somente após a entrega da obra e disponibilização do serviço.

Por seu turno, para o parceiro privado, são estas as vantagens: a) fluxo de receitas estável pelo período da PPP; b) garantias prestadas pelo parceiro público; c) flexibilização para estruturar o projeto de acordo com as necessidades das partes; e d) possibilidade de recebimento da contraprestação após a entrega de cada etapa do projeto, desde que previsto em contrato.⁸

9 Requisitos

Antes da formalização da PPP, alguns requisitos devem ser atendidos.

O primeiro deles, como já foi destacado linhas anteriores, é que a PPP deve ser, necessariamente, precedida de licitação via concorrência ou diálogo competitivo (Lei nº 11.079/2004, art. 10).⁹

⁸ Infraestrutura. **Banco do Brasil S/A**, [s.d.]. Disponível em: <[https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-estadual/infraestrutura/partners-publico-privada-\(ppp\)#/](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-estadual/infraestrutura/partners-publico-privada-(ppp)#/)>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

⁹ O diálogo competitivo, criado pela Lei nº 14.133/2021, é definido como modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (arts. 6º, XLII, e 28, V).

Outro requisito é o prazo do contrato, que pode variar entre 5 e 35 anos, incluindo eventual prorrogação (Lei nº 11.079/2004, art. 5º, I).

O valor mínimo do contrato não deve ser inferior a R\$ 10.000.000,00 (Lei nº 11.079/2004, art. 2º, § 4º, I).

É vedada a formalização da PPP que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (Lei nº 11.079/2004, art. 2º, § 4º, III).

Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída uma sociedade de propósito específico – SPE, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria (Lei nº 11.079/2004, art. 9º).

Entre os objetivos dessa medida, podem ser citados: a) facilitar a fiscalização das atividades da concessionária, todas relacionadas à PPP; b) prestigiar o princípio da transparência; e c) evitar a contaminação dos negócios da concessionária por outros estranhos à PPP¹⁰.

Sobre o tema, destaca a doutrina (GUIMARÃES, 2013, p. 123):

O objetivo da prescrição é livrar a gestão e execução do contrato de PPP da interferência de outros negócios perseguidos pelo parceiro privado e favorecer o controle mais específico sobre o desempenho da parceria. A afetação de propósito específico e exclusivo à sociedade encarregada de gerir e executar o objeto da parceria produz não só a preservação dos escopos da parceria relativamente a outros interesses e negócios eventualmente envolvidos na atuação empresarial mais abrangente do parceiro privado, como, também, favorece um controle mais específico de gestão, melhorando a transparência e o acesso (pela Administração e pelas demais instâncias de controle) às informações contábeis, financeiras etc. relacionadas ao desempenho do contrato de PPP.

As obrigações assumidas pela Administração Pública no âmbito da PPP poderão ser garantidas de diversas formas, com destaque para a vinculação de receitas, fundos especiais previstos

¹⁰ Introdução ao Conceito de PPP e Concessões. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5305003/4138534/IntroducaoaoConceitodePPPeConcessoes.pdf>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

em lei, seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para tal finalidade, etc. (Lei nº 11.079/2004, art. 8º).

Sobre o tema, o art. 16 da Lei nº 11.079/2004, com a redação dada pela Lei nº 12.766/2012, autoriza a União Federal, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, cuja finalidade é a prestação de garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais.

O FGP tem natureza privada e patrimônio próprio, apartado do patrimônio dos cotistas, sendo sujeito a direitos e obrigações. O patrimônio do FGP é constituído pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A integralização das cotas pode ser feita em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, incluindo ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para a manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

10 Participação da Caixa Econômica Federal na parceria público-privada

Em novembro de 2010, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro assinou contrato com o Consórcio Porto Novo para o início das obras da segunda fase do projeto Porto Maravilha, destinado a revitalizar a região portuária da cidade.

O consórcio, vencedor da licitação que estabeleceu a então maior PPP do Brasil (R\$ 7,6 bilhões), foi responsável pelas obras desta etapa e da prestação de serviços por 15 anos.

Em 2011, foi realizado o leilão eletrônico dos CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção¹¹. A oferta dos títulos foi arrematada pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, da Caixa Econômica Federal, o qual arrematou

¹¹ “O Fundo da Caixa, que arrematou o leilão, agora passa a negociar os títulos dos CEPACs no mercado. De acordo com um cronograma preestabelecido, serão repassados à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP) R\$ 8 bilhões, a longo de 15 anos, que serão utilizados para custear toda a operação e a Parceria Público-Privada Porto Novo, responsável pelas obras e serviços da região. Com a ope-

cerca de 6,4 milhões de títulos, totalizando aproximadamente R\$ 3,5 bilhões.

Ainda no âmbito da Caixa Econômica Federal, diversos fundos garantidores de PPP são administrados pela instituição¹², a saber: Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Paraná – FGP/PR; Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada do Estado do Amazonas – FGPPPAM; Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas de Serviços de Saneamento Básico do Município de Macaé – FGPSB; e Fundo Municipal Garantidor do Projeto de Parceria Público-Privada/Manaus – FUNGEP.

11 Metrô Linha-6 Laranja – São Paulo/SP

Em outubro de 2020, o Governo do Estado de São Paulo retomou a construção da Linha-6 Laranja do metrô da cidade de São Paulo, através da PPP¹³, envolvendo um investimento estimado de R\$ 15 bilhões. A obra está a cargo da Linha Universidade (Concessionária Linha Universidade S.A.), que tem o grupo espanhol Acciona como um de seus sócios.

A Linha Universidade é uma sociedade de propósito específico (SPE) de capital fechado, a qual tem como objeto social exclusivo a prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros a serem executados na operação da Linha 6, cuja entrega da obra está prevista para 2025¹⁴.

ração, as intervenções serão realizadas sem ônus para a prefeitura do Rio de Janeiro.” Leilão dos CEPACs garante de uma só vez a verba para toda a Revitalização da região portuária. Obras e serviços serão prestados pela maior PPP do Brasil, com intervenções em 5 milhões de metros quadrados. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 13 de jun. de 2011. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1847504>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

¹² Parceria Público-Privada – PPP. **Caixa Econômica Federal**, [s.d.]. Disponível em: <<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/PPP/detalhe/sobre/>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

¹³ Programa Pró-São Paulo: um passo importante para a modernização do estado. Governo promove a maior iniciativa de obras de infraestrutura da história de São Paulo. **IstoÉDinheiro**, São Paulo, 24 de jun. de 2022. Disponível em: <<https://www.istoeidinheiro.com.br/programa-pro-sao-paulo-um-passo-importante-para-a-modernizacao-do-estado/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

¹⁴ Saiba mais sobre a Linha 6-Laranja do metrô de São Paulo. Prometida para começar em 2020, operação do ramal que liga a Zona Norte ao Centro deve ocorrer somente em 2025. **CNN Brasil**: São Paulo, 24 de jun. de 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/saiba-mais-sobre-a-linha-6-laranja-do-metro-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

A implantação da Linha 6 do metrô paulista, atualmente, é o maior projeto de infraestrutura da América Latina, envolvendo a construção de 15 km de linha e 15 estações, conectando o centro da capital a Brasilândia, zona norte da cidade.¹⁵ Após a conclusão, a Linha 6-Laranja será operada pela concessionária por 19 anos.¹⁶

12 Desafios

Considerando que o período da PPP pode se estender por até 35 anos, é evidente que, no decorrer do cumprimento da parceria, possam surgir problemas os mais variados envolvendo quaisquer de seus atores.

Exemplo disso foi a necessidade de transferência da concessão da Linha 6 – Laranja, do metrô da cidade de São Paulo, do Consórcio Move São Paulo S.A. para o grupo espanhol Acciona, permitindo que a SPE Linha Universidade S.A. assumisse, em 2020, o papel de concessionária responsável.

Por força da operação Lava-Jato, em 2016, o Consórcio Move São Paulo S.A., integrado pelas construtoras Odebrecht, Queiroz Galvão e UTC, investigadas na operação, suspendeu as obras em função das dificuldades na obtenção de financiamento junto ao BNDES.

Por seu turno, em 2018, o governo de São Paulo decretou a caducidade do contrato formalizado com o consórcio, sendo a obra retomada, posteriormente, pela SPE Concessionária Linha Universidade S.A.

Mas não é só! Em 2022, as obras da Linha 6 do metrô de São Paulo voltaram às manchetes dos jornais em face da cratera que se abriu em uma das principais vias da capital paulista, por força do rompimento de uma tubulação de esgoto.¹⁷

¹⁵ Sobre a Linha Uni. **Concessionária Linha Universidade S.A.**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.linhauni.com.br/institucional>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

¹⁶ Governo de SP inicia montagem de “tatuzão” da Linha 6-Laranja do Metrô. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 de ago. de 2021. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-inicia-montagem-de-tatuzao-da-linha-6-laranja-do-metro/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

¹⁷ Falta de fiscalização em obra do metrô de SP põe em xeque modelo de PPP. **UOL**, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/thiago-herdy/2022/02/02/falta-de-fiscalizacao-em-acidente-poe-em-xeque-modo-de-ppp-do-metro-de-sp.htm>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

Com tais atrasos, a obra, prometida para 2012, deverá ser entregue em 2025, portanto, com treze anos de atraso, prejudicando milhares de usuários.

13 Crítica

Pelo visto, nem tudo são flores nos caminhos da PPP. Em artigo intitulado “Modelo das PPPs é interessante, mas deve ser usado com muito cuidado”, da lavra de Antonio Roque Citadini¹⁸, o ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta:

O modelo das PPPs é interessante, mas não é o remédio ideal para todos os males. Não existe um Setor Privado cheio de dinheiro e benesses, querendo realizar as obras de infraestrutura. No máximo, são mais eficientes em buscar empréstimos, usando a pressão do Estado, quando não querendo o próprio Estado como avalista.

Citadini lembra que, em sua versão original, a PPP se baseava no tripé representado pelas três partes interessadas na obra/serviço: privado, que entra com algum dinheiro e realiza e explora a obra; o Estado, que faz algum aporte e remunera a empresa de acordo com o risco envolvido; e, finalmente, o usuário que pagará pelo serviço.

Porém, Citadini destaca que, na prática, não há risco para o setor privado, pois este não aporta recursos próprios, mas os obtém via bancos públicos, concluindo que, na maioria das vezes, “o risco do privado é zero”.

Tampouco existe a participação do usuário na remuneração de serviços, a exemplo do estado de Minas Gerais, que construiu escolas e presídios que serão pagos apenas pela Fazenda Pública, ou seja, o risco não existe.

Em outro artigo, “Cuidado com as PPPs”¹⁹, Citadini conclui:

A utilização da parceria público-privada só tem sentido quando se trata de empreendimentos que exigem grande soma de valores e se revestem de

¹⁸ CITADINI, Antonio Roque. **MODELO DAS PPPs É INTERESSANTE, MAS DEVE SER USADO COM MUITO CUIDADO**. Disponível em: <<https://citadini.com.br/?p=171>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

¹⁹ Cuidado com as PPPs. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-cuidado-com-ppps>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

complexidade que impedem a concretiza-ção sem a soma de esforços para se alcançar o resultado almejado e necessário para atender à população. Aliado a isto não se pode esquecer que a parceria privada só será possível se houver retorno da aplicação financeira que vier a ser feita. Tal retorno há de ser suportado pelo que se cobra do usuário do serviço.

Conclusão

Com base na experiência de diversos países que driblaram a carência orçamentária sem perder de vista a necessidade de continuar proporcionando à população as obras e os serviços públicos essenciais, o legislador brasileiro decidiu inserir em nosso ordenamento jurídico a chamada Parceria Público-Privada – PPP – ferramenta essencial à realização dos desígnios do Estado.

Por um imperativo constitucional, o processamento da PPP se dá através de licitação, admitindo-se duas modalidades, a concessão administrativa, a qual envolve apenas recursos públicos e a Administração Pública figura como usuária direta ou indireta, e a patrocinada, em que, paralelamente à tarifa cobrada dos usuários, existe a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Como em qualquer licitação, a PPP exige do gestor público a adesão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de forma a destinar à população obras e serviços de qualidade.

Assim, considerando que a ausência de recursos não deve inibir a realização das obras e dos serviços públicos que estejam sob a responsabilidade do Estado, e, ainda, que o gestor responde por sua inércia, a parceria público-privada surge como uma opção prática à realização de tais objetivos.

A PPP surgiu como uma derivação da concessão e, neste aspecto, o legislador brasileiro foi muito feliz ao proporcionar ao gestor público a oportunidade de poder optar por mais esta modalidade de licitação, através da qual o licitante figura não apenas como um mero interessado na adjudicação do objeto da licitação, mas como parceiro da Administração Pública na realização de seus objetivos.

Isso fica evidente ao se observar o expressivo valor mínimo do contrato e o período mínimo de prestação do serviço, ambos estampados na lei de regência, denotando uma relação contratual duradoura e eficaz em condições normais.

É certo que a PPP não é imune a falhas. Por ser um contrato de prestação diferida no tempo, a PPP está sujeita a toda sorte de infortúnios, como os citados no decorrer deste artigo, ou seja, a álea pode surpreender os contratantes.

Apenas para citar dois exemplos mais recentes, a pandemia de Covid-19, que impactou o Brasil e todos os demais países de uma forma jamais imaginada por qualquer cidadão, e a guerra na Ucrânia, com reflexos diretos sobre o preço dos combustíveis, representam fielmente fatos efetivamente ocorridos e com poder suficiente para turvar qualquer negócio jurídico, especialmente o de trato sucessivo, pois o contrato, por mais completo que seja, não é capaz de prever, com exatidão, todos os reveses que o futuro possa apresentar.

Assim, a PPP, ou qualquer outra modalidade de licitação, está sujeita às intempéries, o que não diminui sua importância e o seu valor no contexto licitatório.

Dividir com o particular o ônus da prestação do serviço público, da realização da obra ou da instalação de bens pode aliviar a Administração sob diversos aspectos, reduzindo a alocação de recursos públicos, a exemplo da concessão patrocinada; otimizando a qualidade através do aproveitamento da expertise do parceiro privado; diminuindo o ruído causado pela influência de terceiros, através da formalização da SPE exclusiva para tal mister; e, sob o aspecto operacional, diminuindo a necessidade de pessoal, pois o Estado deixará de atuar pessoalmente, pautando-se mais pela fiscalização do empreendimento e do desempenho do parceiro particular no que tange à fidelidade ao contrato.

Assim, se bem utilizada, a PPP é uma ferramenta de grande valia para o gestor público e vem ganhando destaque, especialmente nas pequenas localidades, onde cresceu exponencialmente nos últimos anos²⁰.

Cabe à Administração Pública o dever de fiscalizar o exato cumprimento do objeto da licitação em harmonia com o que constou do contrato e do edital, dando aos recursos públicos o

²⁰ Parcerias Público-Privadas se popularizam e ganham pequenas cidades do interior. Número de iniciativas em municípios com até 20 mil habitantes é nove vezes maior que há quatro anos, aponta estudo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/parcerias-publico-privadas-se-popularizam-e-ganham-pequenas-cidades-do-interior.shtml>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

destino constitucionalmente previsto, o de retornar à população na forma de obras e serviços públicos.

Referências

- A Embraer. **EMBRAER**, [s.d.]. Disponível em: <<https://embraer.com.br/pt/sobre-nos>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.
- CITADINI, Antonio Roque. **MODELO DAS PPPs É INTERESSANTE, MAS DEVE SER USADO COM MUITO CUIDADO**. Disponível em: <<https://citadini.com.br/?p=171>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.
- CITADINI, Antonio Roque. Cuidado com as PPPs. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-cuidado-com-ppps>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.
- COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e parcerias público-privadas**. São Paulo, SP : Cengage Learning, 2017.
- Existe parceria público-privada no exterior? **Banco Santander (Brasil) S.A.**, [s.d.]. Disponível em: <<https://santandernegociosempresas.com.br/conhecimento/internacionalizacao/parceria-publico-privada/>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.
- Falta de fiscalização em obra do metrô de SP põe em xeque modelo de PPP. **UOL**, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/thiago-herdy/2022/02/02/falta-de-fiscalizacao-em-acidente-poe-em-xeque-modelo-de-ppp-do-metro-de-sp.htm>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.
- FRISCHTAK, Cláudio R. **PPPs: a experiência internacional em infraestrutura**. In: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). **Parcerias público-privadas : experiências, desafios e propostas**. Rio de Janeiro : LTC, 2013. p. 125-144
- Governo de SP inicia montagem de "tatuão" da Linha 6-Laranja do Metrô. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 de ago. de 2021. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/snoticias/governo-de-sp-inicia-montagem-de-tatuao-da-linha-6-laranja-do-metro/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- Infraestrutura. **Banco do Brasil S/A**, [s.d.]. Disponível em: <[https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-estadual/infraestrutura/parcerias-publico-privada-\(ppp\)##](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-estadual/infraestrutura/parcerias-publico-privada-(ppp)##/)>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.
- Introdução ao Conceito de PPP e Concessões. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5305003>

4138534/IntroducaoaoConceitode
PPPeConcessoes.pdf>. Acesso em:
29 de jun. de 2022.

Lei nº 8.987/1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

Lei nº 9.074/1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

Lei nº 11.079/2004. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

Lei nº 14.133/2021. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

Leilão dos Cepacs garante de uma só vez a verba para toda a Revitalização da região Portuária. Obras e serviços serão prestados pela maior PPP do Brasil, com intervenções em 5 milhões de metros quadrados. **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 13 de jun. de 2011. Disponível em:
<<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1847504>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

Manual de Parcerias do Estado de São Paulo. **Governo do Estado de São Paulo**, [s.d.]. Disponível em:<http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

cerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

MEYER, Bernardo. Parcerias Público Privadas: Uma estratégia governamental. São Paulo : Actual, 2021.

Parceria Público Privada – PPP. **Caixa Econômica Federal**, [s.d.]. Disponível em: <<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/PPP/detalhe/sobre/>>. Acesso em: 16 de jun. de 2022.

PL 2546/2003. Câmara dos Deputados. Brasília, 19 de nov. de 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=node01u89s2zca0s8m1eput6zyyurt h18970015.node0?codteor=182 910&filename=Tramitacao-PL+2546/2003>. Acesso em: 17 de jun. de 2022.

Programa Pró São Paulo: um passo importante para a modernização do estado. Governo promove a maior iniciativa de obras de infraestrutura da história de São Paulo. **IstoéDinheiro**, 24 de jun. de 2022. Disponível em: <<https://www.istoeedinheiro.com.br/programa-pro-sao-paulo-um-passo-importante-para-a-modernizacao-do-estado/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

Parcerias Público-Privadas se popularizam e ganham pequenas cidades do interior. Número de inicia-

tivas em municípios com até 20 mil habitantes é nove vezes maior que há quatro anos, aponta estudo.

Folha de S.Paulo, São Paulo, 12 de dez. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/partners-publico-privadas-se-popularizam-e-ganharam-pequenas-cidades-do-interior.shtml>>. Acesso em: 29 de jun. de 2022.

Recorde de declarações: sem correção da tabela, mais gente tem que pagar IR. **UOL**, 2022. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/imposto-de-renda/noticias/redacao/2022/06/01/tabela-do-ir-defasada-ajuda-a-explicar-recorde-de-declaracoes-em-2022.htm>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022

RIBEIRO, Gabriela Miniussi Engler Pinto Portugal. **Novos investimentos em contratos de parceria**. 1. ed. São Paulo : Almedina, 2021.

Saiba mais sobre a linha 6-Laranja do metrô de São Paulo. Prometida para começar em 2020, operação do ramal que liga a Zona Norte ao Centro deve ocorrer somente em 2025. **CNN Brasil**: São Paulo, 24 de jun. de 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/saiba-mais-sobre-a-linha-6-laranja-do-metro-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano. **Aspectos orçamentários das parcerias público-privadas**. São Paulo : Almedina, 2018.

Sobre a Linha Uni. **Concessionária Linha Universidade S.A.**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.linhauni.com.br/institucional>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.