

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**Fagner Luz Garcia**

**Análise dos projetos de concessões de serviços públicos, via Parcerias Público-Privadas,  
no Estado do Rio Grande do Sul (2005-2015)**

**Porto Alegre**

**2016**

Fagner Luz Garcia

**Análise dos projetos de concessões de serviços públicos, via Parcerias Público-Privadas,  
no Estado do Rio Grande do Sul (2005-2015)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre

2016

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, pelo amor incondicional, por serem minha base, pelos valores transmitidos, pela fé e confiança no meu crescimento pessoal e profissional, e por serem minha inspiração para a busca de uma melhor qualidade de vida para mim e eles.

Aos meus amigos, por me apoiarem nos momentos difíceis, por compartilharem os momentos de alegrias e por sempre me darem bons conselhos.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ser uma instituição pública de qualidade e de comprovada excelência.

Ao Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior, pela paciência e confiança que teve comigo, e por sua valorosa sabedoria compartilhada com todos seus alunos.

## RESUMO

A atual crise econômica enfrentada pelo Brasil e também pelo Estado do Rio Grande do Sul torna favorável o estudo sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs). É um instigante caso, visto que o Rio Grande do Sul foi um dos primeiros Estados a regulamentar as Parcerias Público-Privadas, mas que até hoje não efetivou nenhuma parceria conforme a Lei Federal nº 11.079/2004 e a Lei estadual nº 12.234/2005. Sendo as PPPs apontadas como alternativa para a falta de investimentos do Poder Público nos serviços prestados por ele, este trabalho busca respostas para a pergunta motivadora do estudo: “Por que não existe nenhuma Parceria Público-Privada no Estado do Rio Grande do Sul?”. Para isso, o tipo de estudo adotado é o método hipotético-dedutivo, com uma abordagem predominantemente qualitativa. Ademais, as técnicas aplicadas, para a coleta de dados, são fundamentalmente a bibliográfica e a documental. Para tanto, no trabalho são analisadas as publicações governamentais e documentos legais (texto constitucional, leis infraconstitucionais e atos administrativos). A estrutura do trabalho é composta por breve revisão teórica sobre gerencialismo e da reforma gerencial no Brasil, descrição das origens e conceituação das Parcerias Público-Privadas no caso brasileiro, descrição dos projetos identificados no Rio Grande do Sul e análise das experiências. O resultado encontrado aponta que não existe apenas um motivo para o fracasso da implantação das Parcerias, mas sim um conjunto de fatores que influenciaram a inexistência desse tipo de contrato entre o setor público e o setor privado no Estado gaúcho.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Concessões; Rio Grande do Sul.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Estrutura básica de um contrato de PPP

Figura 2 – Passos para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Os setores do Aparelho do Estado e as formas de propriedade e de administração

Quadro 2 – Legislações sul-americanas de PPP

Quadro 3 – Relação das leis estaduais de PPP

Quadro 4 – Diferenças entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum

Quadro 5 – Diferenças práticas entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum

Quadro 6 – Relação dos municípios mais populosos do RS e as suas leis de PPP

Quadro 7 – Estudos autorizados pelo CGPPP/RS (2009)

Quadro 8 – Características dos projetos de PPP analisados

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art. – artigo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRT – *Bus Rapid Transit*

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CAGE – Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul

CELIC – Central de Licitações do Estado

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CI – Comissão de Infraestrutura

DF – Distrito Federal

DOE – Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul

FGP – Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

FMI – Fundo Monetário Internacional (FMI)

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MC – Ministério das Cidades

MIP – Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada

OGU – Orçamento Geral da União

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFI - *Private Finance Initiative*

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

PSBR – *Public Sector Borrowing Restrictions*

PPP – Parcerias Público-Privadas (*Public-Private Partnership*)

SEPLAN – Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional

SMI – Solicitação de Manifestação de Interesse

SPE – Sociedade de Propósito Específico

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	12
1.1 GERENCIALISMO .....	12
1.1.1 Origem.....	12
1.1.2 Características .....	14
1.2 REFORMA GERENCIAL NO BRASIL .....	17
1.2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	18
1.2.2 Emenda Constitucional nº19 .....	22
2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....	24
2.1 ORIGEM.....	24
2.1.1 América do Sul.....	26
2.1.2 Brasil.....	27
2.2 O MODELO BRASILEIRO.....	30
2.3 OBJETO.....	32
2.4 OBJETIVO .....	33
2.5 GARANTIAS .....	34
2.6 VEDAÇÕES.....	37
2.7 ESTRUTURA .....	39
2.8 DIFERENTES TIPOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS .....	40
3 CENÁRIO ESTADUAL .....	44
3.1 MARCO LEGAL .....	44
3.2 OS PROJETOS DE PPP NO RIO GRANDE DO SUL.....	47
3.2.1 Rodovia do Progresso (ERS-010).....	49
3.2.2 Complexo Prisional da Região Metropolitana.....	54
3.2.3 Saneamento - Corsan .....	54
3.2.4 Metrô de Porto Alegre (MetrôPoa).....	55
3.3 OS PROJETOS MUNICIPAIS.....	57
3.3.1 Portais da Cidade – Porto Alegre .....	57
3.3.2 Limpeza Pública – Canoas.....	57
3.3.3 Resíduos Sólidos e Energia – Cachoeirinha.....	59
3.3.4 Saneamento – Pelotas.....	60
4 ANÁLISE .....	61
4.1 INCONSISTÊNCIA JURÍDICA .....	61



<b>4.2</b>	<b>CORPO TÉCNICO.....</b>	<b>61</b>
<b>4.3</b>	<b>DESCONTINUIDADES .....</b>	<b>62</b>
<b>4.4</b>	<b>PARTICIPAÇÃO POPULAR.....</b>	<b>63</b>
<b>4.5</b>	<b>TRANSPARÊNCIA .....</b>	<b>65</b>
<b>4.6</b>	<b>RECURSOS PÚBLICOS.....</b>	<b>66</b>
<b>4.7</b>	<b>OUTRAS OBSERVAÇÕES .....</b>	<b>66</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil da década de 1990 foi marcado pela mudança nos padrões da prestação de serviços pelo Estado, na qual a ampliação da participação da iniciativa privada nos serviços públicos foi maximizada. O marco legal que favoreceu esse aumento na participação privada nos serviços públicos foi a Lei Federal nº 8.987/1995, conhecida como a Lei das Concessões, que disciplinou o art. 175 a Constituição Federal de 1988 e que previu a incumbência do Poder Público sobre a prestação de serviços públicos, diretamente ou através de concessões e permissões.

Assim, a década de 1990 foi marcada como sendo a década das concessões e privatizações, na medida em que os setores de eletricidade, transporte, telecomunicações e saneamento passaram a ser administrados pela iniciativa privada. Essa mudança se deu em virtude da lógica gerencial que ganhou força mundialmente ainda na década de 1970 e que obteve êxito no Brasil vinte anos depois. Desta forma, com um projeto de governo estruturado e alinhado aos interesses dos organismos internacionais, tais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) apresentou as diretrizes para disseminação das práticas gerenciais em todas as esferas do Estado brasileiro.

Não é de hoje que o investimento em infraestrutura no Rio Grande do Sul, e também nos outros Estados do Brasil, é julgado como insuficiente para atender as demandas da população em diversas áreas, tais como segurança, saúde e educação. Aliado a isso, os serviços públicos, quando atendidos pela Administração Pública, muitas vezes são tachados como sendo de baixa qualidade e de pequena abrangência. A dificuldade de investimento do Poder Público aliado às discontinuidades de políticas públicas, em virtude de alternância de governos e disputas político-partidárias, dificultam os investimentos adequados na qualificação dos serviços públicos. Assim, os defensores das Parcerias Público-Privadas creditam a elas a solução às limitações financeiras do Estado para investimentos nos serviços públicos.

No ano de 2004, alguns anos depois do auge da onda ultraliberal, surge mais uma lei fundamentada nos princípios do gerencialismo, trata-se da Lei Federal nº 11.079/2004, conhecida como Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei das PPPs), a qual favorece ainda mais

as condições de participação do setor privado nos assuntos públicos, dando um “novo visual” às concessões de serviços públicos. Passados mais de dez anos da promulgação da Lei das PPPs ainda se nota que o termo Parcerias Público-Privadas causa estranheza aos leigos e também gera um conflito conceitual entre os críticos e os doutrinadores. Sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e vários críticos no meio acadêmico, entre outros, defendem que as PPPs são privatizações e clamam palavras de ordem como “Diga não às PPPs!” e de que se trata de uma forma de privatização disfarçada. Entretanto, os discursos oficiais dos gestores públicos de Municípios, Estados e da União convergem para uma mesma fala: “realizar Parcerias Público-Privadas não é o mesmo que privatizar, pois apenas há a concessão dos serviços públicos e não a alienação dos bens”. Ou seja, o debate é extenso e este trabalho não pretende exaurir essa discussão.

A atual crise econômica de 2015 enfrentada pelo Brasil e também pelo Estado do Rio Grande do Sul torna favorável o estudo sobre as PPPs, pois é um instigante caso, visto que o Rio Grande do Sul foi um dos primeiros estados a regulamentar as Parcerias Público-Privadas, mas que até hoje não efetivou nenhuma parceria conforme a Lei Federal nº 11.079/2004 e a Lei estadual nº 12.234/2005. Nesse contexto, este estudo não pretende esgotar o assunto sobre as Parcerias Público-Privadas, mas procura contribuir para o debate a respeito do tema e do seu desenvolvimento no Rio Grande do Sul diante da necessidade de que o Governo do Estado adote soluções para melhoria da prestação dos serviços públicos feitos por ele.

Ademais, as técnicas aplicadas, para a coleta de dados, são fundamentalmente a bibliográfica e a documental. Para tanto, no trabalho são analisadas as publicações governamentais e documentos legais (texto constitucional, leis infraconstitucionais e atos administrativos).

A estrutura do trabalho está composta da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta uma breve revisão teórica sobre gerencialismo e de como se desenvolveu a reforma gerencial no Brasil. O segundo capítulo descreve as origens, definições e características das Parcerias Público-Privadas. O terceiro capítulo apresenta o levantamento realizado sobre os projetos identificados no Rio Grande do Sul. No quarto capítulo é realizada uma análise das iniciativas e dos projetos de Parcerias Público-Privadas no Estado. E por fim, são realizadas as considerações finais.

## **1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

As Parcerias Público-Privadas (PPPs), tema central deste estudo, mostram-se sendo consequência de uma série de articulações que resultaram nas legislações estaduais e federal do início da década passada. Elas são oriundas da reforma gerencial brasileira, a qual teve influência das práticas gerencialistas implementadas no setor público surgidas na Europa e na América do Norte a partir da segunda metade do século XX. Para melhor compreender as PPPs do modelo brasileiro é importante que se saiba onde, quando e em que contexto elas surgiram, assim este capítulo servirá a tal propósito.

### **1.1 GERENCIALISMO**

#### **1.1.1 Origem**

A chamada Administração Pública Burocrática teria sido concebida na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Ela se baseia nos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo. Como a ideia inspiradora desse tipo de organização é combater a corrupção e o nepotismo, parte-se de uma desconfiança prévia em relação aos administradores públicos. Daí a necessidade de procedimentos rígidos para seleção de pessoal para celebração de contratos, para exercício do controle (DI PIETRO, 2012). Já no século XX, conforme Abrucio (1997, p.6), a partir do choque do petróleo na década de 1970, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. Era o fim do período em que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altíssimas taxas de crescimento. A principal receita para o contínuo sucesso durante trinta anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social. Mas ao final da década de 1970, a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem em quase todo o mundo. O antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia forças rapidamente, sem nenhuma perspectiva de retomar o vigor. A introdução do modelo gerencial no setor público faz parte deste contexto (ABRUCIO, 1997).

A crise do Estado teve início nos anos de 1970, mas só nos anos de 1980 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução

nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (MARE, 1995).

A redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na Administração Pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá (ABRUCIO, 1997). Embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal<sup>1</sup>, o modelo gerencial e o debate em torno dele não podem ser circunscritos apenas a este contexto. Pelo contrário, toda a discussão sobre a utilização do modelo gerencial (*managerialism* ou *public management*) na Administração Pública faz parte de um contexto maior, caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa, seja na Europa ocidental (CASSESE<sup>2</sup>, 1989), seja no Leste europeu ou ainda no Terceiro Mundo (CAIDEN<sup>3</sup>, 1991; KAUL & COLLINS<sup>4</sup>, 1995). O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas (ABRUCIO, 1997).

Abrucio (1997, p.9-10), afirma que quatro fatores socioeconômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi a crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo. O fato é que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos de 1980 e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos

---

<sup>1</sup> Para Dasso Júnior (2006, p.48), não obstante a disseminação que o termo neoliberal atingiu, o mesmo não é o mais apropriado, pois historicamente, o liberalismo como projeto de dominação nunca cessou. Portanto, não há nenhuma (ou quase nenhuma) novidade substancial nos liberais contemporâneos que justifique o prefixo neo.

<sup>2</sup> CASSESE, S. (1989), *Tendenze Recenti della Riforma Amministrativa*. Bologna: Il Mulino.

<sup>3</sup> CAIDEN, G.E. (1991), *Administrative reform comes of age*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.

<sup>4</sup> KALL, M. & COLLINS, P. (1995), “Governments and transition: towards a new public administration”, *Public Administration and Development*, vol. 15, n.3, August.

nas décadas de 1950 e 1960. Neste momento de escassez, o Estado foi o principal afetado, entrando numa grave crise fiscal. A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. E os problemas fiscais tendiam a se agravar na medida em que se iniciava, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, uma revolta dos *taxpayers* (contribuintes) contra a cobrança de mais tributos, principalmente porque não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Estava em xeque o consenso social que sustentara o *Welfare State*<sup>5</sup>. O terceiro fator detonador da crise do Estado contemporâneo, portanto, se constituía naquilo que a linguagem da época chamava de situação de “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas (HOLMES & SHAND<sup>6</sup>, 1995 apud ABRUCIO, 1997). Por fim, a globalização e todas as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram - e profundamente - o Estado.

### 1.1.2 Características

Para Matias-Pereira (2009, p.54), na busca de encontrar instrumentos para fazer frente à crise fiscal do Estado, a administração pública gerencial surgiu como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços sob a responsabilidade do Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público; e para amenizar a insatisfação existente contra a administração pública burocrática.

Conforme Di Pietro (2012), a diferença fundamental entre a administração pública burocrática e a gerencial está na flexibilização de procedimentos e na alteração quanto à forma de controle, que deixa de ser formal e passa a ser de resultados. Na administração gerencial, busca-se definir com precisão as metas de cada órgão; outorgar maior autonomia ao administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, para que possa alcançar os objetivos contratados; instituir o controle *a posteriori* ou de resultados.

Matias-Pereira (2009, p.54) ressalta que o gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, voltado para atender as demandas do cidadão/usuário. Deste modo, ainda conforme o autor, a implantação da administração pública gerencial envolve uma alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura

---

<sup>5</sup> Estado de bem-estar social, Estado-providência ou Estado social

<sup>6</sup> HOLMES, M. & SHAND, D., “Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years”, *Governance*, vol 8, n.4.

administrativa reformada. Nesse sentido, busca descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor.

Osborne<sup>7</sup> (1994, apud Oliveira, 2014, p.61), interpreta a reforma gerencial como um modelo embasado em princípios empresariais e assim os define:

1. Competição entre os prestadores de serviços;
2. Aumento do poder para os cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade;
3. Medir a atuação das agências governamentais através dos resultados;
4. Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
5. Redefinir os usuários como clientes, oferecendo-lhes opções;
6. Atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
7. Priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
8. Descentralização da autoridade;
9. Preferência dos mecanismos de mercado ao invés das soluções burocráticas;
10. Catalisar a ação dos setores públicos, privado e não governamental para uma ação conjunta.

Ademais, Abrucio (1997, p. 37) apresenta as principais tendências de modificação no antigo padrão burocrático weberiano, vinculadas a estruturas pós-burocráticas profundamente influenciadas pelo debate em torno do modelo gerencial:

- a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);
- b) ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- c) maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- d) descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de accountability. Os governos também têm atuado no sentido de implantar políticas de coordenação entre as várias esferas administrativas;
- e) estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;
- f) flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo, com efeitos inclusive em países com modelos extremamente burocratizados, como a Espanha, a França e a Itália (D'ALBERTI, 1992). A negociação coletiva, a introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção têm flexibilizado a administração de pessoal no setor público [...];
- g) mesmo com a flexibilização da política de pessoal, a profissionalização do servidor público continua sendo prioridade. [...]
- h) desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático. Neste sentido, os funcionários precisam possuir uma grande versatilidade, atuando em várias funções. As principais funções são a de administrador, vinculada à capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros; a de produtor, ligada ao aumento da produtividade com qualidade; a de inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; e a de integrador, habilitado à congregar seu grupo a atuar em conjunto na busca de um objetivo.

---

<sup>7</sup> OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH comunicação, 1994.

Conforme publicação do Mare (1995, p.16), na Administração Pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

As políticas de cunho ultraliberal foram mais sentidas nos países da América Latina, no ano de 1989, com o Consenso de Washington que teve como objetivo avaliar as reformas econômicas da América Latina. Os principais responsáveis por essa avaliação foram os funcionários de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (OLIVEIRA, 2014).

No final do Consenso de Washington obteve-se um documento contendo dez regras básicas: (1) Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; (2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; (3) Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; (4) Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; (5) Taxa de câmbio competitiva; (6) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; (7) Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; (8) Privatização, com a venda de empresas estatais; (9) Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e (10) Propriedade intelectual (NEGRÃO<sup>8</sup>, 1998, apud. OLIVEIRA, 2014).

No capítulo a seguir será apresentado de que forma as características do modelo gerencialista estiveram presentes na reforma gerencial brasileira.

---

<sup>8</sup> NEGRÃO, J. J. O. Para conhecer o neoliberalismo. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.



## 1.2 REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

O quadro administrativo brasileiro é marcado por uma multiplicidade de situações, um modelo híbrido muito peculiar. Em primeiro lugar, a estrutura administrativa brasileira é influenciada por um lado, pelo Direito Administrativo ibérico e francês, o que resulta em uma rigidez organizacional maior - um maior engessamento, como se diz nos dias atuais. Por outro ângulo, no entanto, a influência americana advinda do modelo presidencialista, que dá uma configuração peculiar ao organograma do Executivo, e sobretudo ao federalismo, que torna mais consorciativo o Estado brasileiro, resulta em um maior grau de flexibilidade e politização do nosso sistema administrativo. O híbrido administrativo brasileiro também é formado pela convivência entre setores administrativos atrelados a uma burocracia meritocrática, outros nichos dominados pelo patrimonialismo e cartorialismo e ainda outra parcela do Estado preenchida pelo sistema de *spoil system*, no seu sentido mais moderno, que politiza o alto escalão do organograma estatal, podendo ou não levar em conta a racionalidade técnica (ABRUCIO, 1997).

A Administração Pública brasileira moderna é dividida em Direta e Indireta, sendo a segunda historicamente mais autônoma, com salários melhores e mais flexível, enquanto a Administração Direta é a menos permeada por padrões meritocráticos, bem como a que oferece horizontes profissionais menos promissores aos seus funcionários. Mudanças que não levem em conta este hibridismo a fim de alterá-lo de fato podem, na verdade, acentuar as tensões dentro do modelo. Os aspectos do híbrido administrativo brasileiro estão envoltos pelas regras da Constituição de 1988, que tornou a legislação referente à burocracia muito mais rígida, às vezes garantindo até a efetivação das boas características do antigo modelo weberiano, mas que, infelizmente, muitas outras vezes serviram apenas para defender o corporativismo do corpo de funcionários públicos e não aos interesses do cidadão. Ademais, o modelo weberiano não responde mais a uma série de dilemas administrativos postos ao Estado-nação (ABRUCIO, 1997).

No Brasil, embora esteja presente desde os anos de 1970, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos de 1980. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (MARE, 1995).

Conforme Dasso Júnior (2006, p. 222-223), a década de 1990, após as crises do petróleo dos anos 1970 e a década perdida para a economia brasileira dos anos 1980, que contribuíram para fomentar a crise fiscal e o aumento da dívida externa, o Estado, protecionista e intervencionista, foi declarado em crise. Além disso, a pressão gerada por novas demandas sociais, represadas durante décadas, num país recém-saído de uma ditadura militar, contribuiu para que o discurso ultraliberal fosse acolhido. A visão dominante e conservadora da elite brasileira defendeu a ideia nos anos de 1990 de que a reforma do Estado era inevitável.

No tocante ao Brasil, as políticas do Consenso de Washington puderam ser sentidas nos governos de José Sarney (1985 – 1990), Fernando Collor de Mello (1990 - 1992), Itamar Franco (1992 – 1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). Porém, o governo de Fernando Henrique Cardoso tem uma particularidade, principalmente em relação a reforma do Estado. Neste governo, as ideias de privatizações ou desestatizações foram absorvidas como programa político com a criação de um Ministério para a Reforma do Estado que culminou na elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (OLIVEIRA, 2014).

### **1.2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**

A expressão Reforma do Estado designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelhamento do Estado, em especial, o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta (DI PIETRO, 2012).

Entende-se por aparelho do Estado a Administração Pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (MARE, 1995).

No Aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:

**NÚCLEO ESTRATÉGICO:** Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS:** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS:** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

**PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO:** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (MARE, 1995, p.42-43).

**Quadro 1 – Os setores do Aparelho do Estado e as formas de propriedade e de administração**

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
<b>SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→ ○				○
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	→ ○				○

Fonte: MARE (1995, p.48)

Conforme Fernando Henrique Cardoso:

Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. O Plano Diretor procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental (MARE, 1995, p.6).

Fernando Henrique Cardoso (MARE, 1995, p.7) ainda afirma que no momento era preciso dar um salto adiante, no sentido de uma Administração Pública que chamaria de gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Na reforma do aparelho do Estado podemos distinguir alguns objetivos globais:

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União. Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (MARE, 1995, p.42-43).

Abrucio (1997, p.40-41) defende que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é um grande avanço, partindo da experiência internacional, mais particularmente da vertente gerencial inglesa, e apontando para a necessidade de se construir uma Administração Pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo. O autor ressalta que, apesar do progresso representado pela proposta, ela tem, em termos gerais, dois grandes problemas: “Primeiro, transforma o modelo gerencial inglês, que per si já não é monolítico, em paradigma global de mudança, devendo ser transportado assim à realidade brasileira. Porém, o que há hoje é um pluralismo organizacional no setor público, adequando-se desta maneira às respostas administrativas às especificidades das nações. Não existe uma resposta única, e

precisamos aprender com diversas experiências para adequá-las ao nosso modelo híbrido. É este o desafio. Segundo, a atual proposta não dá conta do hibridismo da estrutura administrativa brasileira. Mas é possível citar dois problemas não tocados pelo Plano Diretor: os efeitos da organização federativa na Administração Pública e o dimensionamento dos cargos em comissão, base do *spoil system*<sup>9</sup> do País, e responsável pelo enfraquecimento da burocracia meritocrática do alto escalão.”

O autor ainda complementa que,

Mesmo com esses problemas, o Plano Diretor pode caminhar para a construção de uma Administração Pública pós-burocrática, passo fundamental para melhorarmos a performance do Estado. E mais: pode realizar, se bem conduzido politicamente, algo inédito em nossa história administrativa: reformar profundamente a Administração Pública em um período democrático, contrastando com as duas outras grandes reformas deste século, a do Estado Novo e o Decreto-Lei 200, ambas implementadas por regimes autoritários (ABRUCIO, 1997, p.41).

Di Pietro (2012), alega que a Reforma da Administração Pública era irreversível; que qualquer governo que assumisse o poder teria que levá-la a efeito. Para a autora o certo é que com pelo menos duas realidades se defronta o governante de todos os níveis de governo:

- 1) uma primeira realidade é a situação de crise, especialmente crise financeira; e isso leva a uma constatação: a Constituição Federal atribuiu competências ao poder público que ele não tem condições de cumprir a contento; faltam verbas nas áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, transporte, segurança; isso para falar apenas nas atividades essenciais;
- 2) a segunda realidade é a procura desesperada por soluções; é a busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhe estão afetos.

Daí o instituto da privatização, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelhamento administrativo; daí a quebra de monopólios, para tornar competitivas atividades que vinham sendo exercidas com exclusividade pelo poder público; daí a delegação de serviços públicos aos particulares, pelos institutos da autorização, permissão, concessão de serviços públicos e Parcerias Público-Privadas; daí também a parceria com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos ou de serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; daí também a intensificação do recurso ao instituto da terceirização para buscar a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades-meio da Administração (DI PIETRO, 2012).

---

<sup>9</sup> favoritismo político (distribuição gratuita de cargos e privilégios).

### 1.2.2 Emenda Constitucional nº19

A Emenda Constitucional nº 19, também denominada de “reforma administrativa”, foi aprovada em 04 de junho de 1998, depois de 34 meses de tramitação legislativa. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173 (nº 41/1997 no Senado), chegou à Câmara de Deputados em 25/08/1995. A “reforma administrativa” foi a responsável por concretizar as linhas de pensamento e as diretrizes conceituais da “Nova Gestão Pública” no texto constitucional brasileiro (DASSO JÚNIOR, 2006).

As principais alterações no capítulo da Administração Pública foram: fim do regime jurídico único; alteração das regras da estabilidade dos servidores; aumento do período de estágio probatório para servidores públicos; inclusão de dispositivo que permite aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta firmar contratos de gestão com os respectivos ministérios e, com isso, ganhar mais flexibilidade para administrar o seu orçamento e sua folha de pagamentos, podendo fixar os salários dos seus empregados ou servidores, desde que cumpram as metas fixadas pelo governo; inclusão do princípio da eficiência, agora arrolado ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade; inclusão do princípio da acessibilidade aos estrangeiros; fim da exigência da nacionalidade brasileira como requisito prévio para o acesso a cargos, empregos e funções públicas; eliminação da regra de que os cargos em comissão e funções de confiança deveriam ser exercidos preferencialmente por servidores de carreira; a regulamentação do direito de greve deve ser realizada mediante lei ordinária, e não lei complementar, como constava na redação original; inclusão do regime de subsídios e supressão da determinação geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares; nova regulamentação dos tetos de remuneração na Administração Pública, estabelecendo teto unificado para os três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incidindo sobre todas as parcelas remuneratórias e sobre as acumulações de remuneração e/ou de proventos); supressão do dispositivo constitucional relativo à isonomia de vencimentos; ampliação das vedações dirigidas aos acréscimos pecuniários percebidos por servidores públicos, eliminando a expressão sob o mesmo título ou idêntico fundamento; eliminação do princípio da irredutibilidade de vencimentos (DASSO JÚNIOR, 2006).

De acordo com Di Pietro (2012), na esfera constitucional, a Emenda Constitucional nº19 fez várias previsões voltadas para a consecução dos objetivos da Reforma da Administração Pública: introdução do §8º ao art. 37 da Constituição, dando validade constitucional aos contratos celebrados entre o poder público e dirigentes de órgãos públicos e de entidades da administração indireta; previsão de lei disciplinando os direitos dos usuários dos serviços

públicos (art.37, §3º); alteração do art. 175, parágrafo único, prevendo lei que institua o estatuto das empresas estatais; previsão de gestão associada de serviços públicos entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de convênios e consórcios, com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art.41).

A extinção do MARE e a oposição doutrinária a algumas das inovações acabaram por deter a implantação e o avanço de muitos instrumentos previstos no Plano Diretor e na Constituição. Não foi disciplinado o contrato de gestão previsto no art.37, §8º, da Constituição; não foi baixado o estatuto das empresas estatais previsto no artigo 175, parágrafo único, da Constituição; não foi promulgada lei disciplinando a participação do cidadão e os direitos dos usuários dos serviços públicos, para dar cumprimento à norma do artigo 37, §3º, da Constituição. No entanto, isto não quer dizer que os objetivos da reforma tenham sido abandonados. Pelo contrário. Sendo de inspiração neoliberal e estando sob o influxo da globalização e sob o comando de organismos internacionais, os objetivos continuam presentes, embora não mais declarados em documento explícito como o Plano Diretor (DI PIETRO, 2012).

## 2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As Parcerias Público-Privadas vêm ao encontro de todas as articulações da reforma do Aparelho do Estado, sendo que a Lei Federal nº 11.079/2004 apresenta muitas características para a diminuição do tamanho do aparelho do Estado<sup>10</sup>, na medida em que delega ao setor privado algumas atividades que hoje são desenvolvidas pela Administração Pública.

A seguir, serão descritos a origem das Parceria Público-Privadas no Brasil e as legislações existentes na América do Sul. Posteriormente, serão descritos o conceito, objeto, objetivo, garantias, vedações, e a estrutura de um contrato de PPP. Por fim, apresenta-se um comparativo entre contratos de PPPs e contratos de concessão comum.

### 2.1 ORIGEM

As Parcerias Público-Privadas surgiram na Europa, mais precisamente no Reino Unido, como resultado de uma reforma na gestão pública da prestação dos serviços de utilidade pública. Tendo em vista os crescentes déficits públicos aliados à ideia de potencializar sinergias e economias com a utilização da expertise da iniciativa privada, verificou-se que a utilização desse tipo de parceria, em detrimento das formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos, proporcionaria ganhos significativos para a sociedade em termos de qualidade dos serviços e eficiência dos recursos. A mudança promovida pelo governo inglês iniciou-se com um programa de incentivo ao investimento privado no setor público denominado PFI (*Private Finance Initiative*), entendido na época como uma alternativa à necessidade de investimentos em infraestrutura e indisponibilidade de capital do Governo, haja vista que, naquele momento, a maioria das grandes companhias inglesas já havia sido privatizada durante as décadas de 1970 e 1980 (SHINOHARA e SAVOIA, 2008).

De acordo com o HM Treasury <sup>11</sup> (apud Shinohara e Savoia, 2008, p.11), a PFI implantava um novo modelo para serem realizadas as compras do Governo, bem como criava

---

<sup>10</sup> Conforme Di Pietro (2012), cinco medidas podem ser adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: 1) a desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico); 2) a desmonopolização de atividades econômicas; 3) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização); 4) a concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais); 5) os contracting out (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços; é nesta última fórmula que entra o instituto da terceirização).

<sup>11</sup> HM Treasury. PFI: *meeting the investment challenge*. Londres: HM Treasury, 2003.



incentivos de suplementação tarifária nos contratos de concessões de longo prazo, com a finalidade de atrair recursos financeiros privados para o fornecimento de serviços públicos, em um ambiente de séria restrição orçamentária, denominado *Public Sector Borrowing Restrictions* (PSBR). De acordo com Barbosa e Silveira<sup>12</sup> (apud Shinohara e Savoia, 2008, p.11), a contratação tradicional inglesa estava reduzida em razão dos limites impostos pelo Tratado de Maastricht, o qual tinha por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona do Euro, impondo, entre outras medidas, um teto de 30% do Produto Interno Bruto ao déficit público.

Deste modo, conforme Shinohara e Savoia (2008, p.12), o governo inglês manifestava insatisfação com o modo tradicional de se realizar compras governamentais, existindo a percepção de que a contabilidade pública não distinguia, de forma adequada, receitas e capital. Havia, da mesma forma, a certeza de que a contabilidade pública falhava em apontar as obrigações diferidas, tais como as previdenciárias ou as necessidades futuras de manutenção de instalações, prevalecendo assim a política de liberações de recursos para investimentos consoante com a disponibilidade de caixa oriunda de receitas fiscais.

Assim, a partir de 1997, o programa inglês de parcerias foi aprofundado e renomeado *Public-Private Partnerships*, cujo objetivo era alterar a forma de contratação de serviços de utilidade pública, introduzindo uma mentalidade de compra de serviços em vez de compra de obras. A experiência inglesa aprofundou-se bastante nos últimos anos, de modo que houve uma redução considerável na percepção do risco envolvido, permitindo o desenvolvimento de um histórico de experiências útil para a implementação de PPPs em outros países (SHINOHARA e SAVOIA, 2008).

Por fim, de acordo com Rigolin (2008, p.2), se neste momento o rótulo da moda é Parceria Público-Privada, num futuro será outro, conforme se instaure novo governo e resolva impor seus peculiares modismos, mas o único certo é que cada novo governo tentará vender a imagem de haver criado instrumentos administrativos inéditos e revolucionários, quando o máximo que provavelmente fará é dar novos batizados a velhíssimos institutos, e novos patenteamentos a antiquíssimas invenções.

---

<sup>12</sup> BARBOSA, B.M.; SILVEIRA, A.H.P. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília, v.56, b.1, p.7-21, jan. -mar.2005.

### 2.1.1 América do Sul

A América do Sul também sentiu os efeitos da onda ultraliberal que abalou o continente na década de 1990 sofrendo as influências do gerencialismo fomentadas pelos organismos internacionais. Sabe-se que assim como o Brasil, os demais países da América do Sul precisam realizar investimentos para preencher a lacuna existente entre a demanda por serviços públicos e a capacidade do Estado em fornecê-los, e nesse contexto, as leis de concessões de serviços através de Parcerias Público-Privada recolocam os países emergentes novamente no caminho das concessões, típicas ferramentas da Administração Gerencialista. Verifica-se que os países do continente sul-americano também elaboraram suas legislações regulamentando as Parcerias Público-Privadas naqueles países.

**Quadro 2 – Legislações sul-americanas de PPP**

País	Legislação
Argentina	Regimen para la Promoción de la participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura n° 1299/2000.
Chile	Ley de Concesiones n° 19.460/1996
Colômbia	Ley n° 1.508/2012 de las Asociaciones Público Privadas.
Equador	Decreto Ejecutivo n° 582/2015 - Reglamento del Régimen de Colaboración Público-Privada.
Paraguai	Ley n° 5.102/2013 – Promocion de la inversion en infraestructura publica y ampliacion y mejoramiento de los bienes y sevicios a cargo del estado.
Perú	Ley n° 26.885 - Aprueban Ley de Incentivos a las concesiones de obras de infraestructura y de servicios públicos. Decreto Legislativo n° 1.012/2008 - Aprueba la ley marco de asociaciones público - privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.
Uruguai	Ley n° 18.786/2011 - Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos.

Fonte: elaborado pelo autor

Conforme Shinohara e Savoia (2008, p.13), as Parcerias Público-Privadas no Chile foram implementadas através de um programa em 1993, quando o Ministério de Obras Públicas incentivou o setor privado a participar dos investimentos que o país necessitava por meio de concessões. Devido a necessidade de superação das deficiências em infraestrutura, o programa

chileno de Parcerias Público-Privadas definiu três linhas de ação principais: infraestrutura para integração social, infraestrutura para integração internacional e infraestrutura para o desenvolvimento produtivo. Ainda segundo os autores, os resultados positivos alcançados com os projetos de Parcerias Público-Privadas fizeram com que o governo chileno incluísse complexos hospitalares e unidades prisionais ao programa de parcerias.

Até o presente momento, apenas Bolívia, Venezuela, Guianas e Suriname são possuem regulamentação sobre tais parcerias.

### **2.1.2 Brasil**

De acordo com Shinohara e Savoia (2008, p. 35-36), pode-se dizer que o início das Parcerias Público-Privadas no Brasil ocorreu em 19 de agosto de 2001, quando técnicos do Ministério do Planejamento reuniram-se para discutir o assunto que, até aquela data, era formalmente desconhecido pelo governo brasileiro. Em 11 de novembro de 2003, foi elaborado o Projeto de Lei Federal de Parceria Público-Privada, entregue pelo então ministro do Planejamento Guido Mantega ao presidente da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha. O mencionado Projeto de Lei, relatado na Câmara pelo deputado Paulo Bernardo, foi aprovado em Plenário em 17 de março de 2004 e encaminhado ao Senado. Após debate, foi aprovado na Comissão de Infraestrutura (CI) em 5 de maio, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) no dia 18 de novembro e na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em 9 de dezembro. No dia 22 de dezembro, o Plenário do Senado aprovou, em sessão extraordinária, o substitutivo do relator da CCJ, Rodolpho Tourinho. No mesmo dia, em processo simbólico de votação, a Câmara dos Deputados aprovou, sem alterações, o substitutivo do Senado ao Projeto de Lei. Feito isso, o Projeto seguiu para a sanção presidencial, o que ocorreu em 30 de dezembro, sendo publicada no *Diário Oficial da União* em 31 de dezembro.

Assim, a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu as normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública Federal sendo esta Lei a base legal para viabilização das Parcerias Público-Privadas. Conforme o parágrafo único da referida Lei, aplica-se aos órgãos da Administração Pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Antes da Lei Federal nº 11.079, alguns estados brasileiros já tinham elaborado suas leis estaduais, pois valeram-se da

prerrogativa dada pelo art. 24, § 3º da Constituição Federal de 1988, o qual diz que inexistindo Lei Federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Sendo que, conforme o § 1º no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Com exceção da lei estadual de Minas Gerais que foi a pioneira, todas as demais leis estaduais anteriores à Lei Federal são do ano de 2004. A seguir apresenta-se um quadro resumo com as leis estaduais em ordem cronológica e suas alterações.

**Quadro 3 - Relação das leis estaduais de PPP**

<b>Entes federados</b>	<b>Lei Estadual</b>
Minas Gerais	Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003
Santa Catarina	Lei nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004
São Paulo	Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004
Distrito Federal	Lei nº 3.418, de 04 de agosto de 2004 (Revogada) Lei nº 3.792, de 02 de fevereiro de 2006
Goiás	Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004
Bahia	Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004
Ceará	Lei nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004 (Revogada) Lei nº 14.391, de 07 de julho de 2009
Rio Grande do Sul	Lei nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005
Pernambuco	Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005
Piauí	Lei nº 5.494, de 19 de setembro de 2005
Amapá	Lei nº 921, de 18 de agosto de 2005
Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 307, de 11 de outubro de 2005
Maranhão	Lei nº 8.437, de 31 de julho de 2006
Rio de Janeiro	Lei nº 5.068, de 10 de julho de 2007
Sergipe	Lei nº 6.299, de 19 de dezembro de 2007
Alagoas	Lei nº 6.972, de 07 de agosto de 2008
Paraíba	Lei nº 8.684, de 07 de novembro de 2008
Amazonas	Lei nº 3.363, de 30 de dezembro de 2008
Espírito Santo	Lei Complementar nº 492, de 11 de agosto de 2009
Tocantins	Lei nº 2.231, de 03 de dezembro de 2009
Rondônia	Lei Complementar nº 609, de 18 de fevereiro de 2011
Mato Grosso	Lei nº 9.641, de 17 de novembro de 2011
Paraná	Lei nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012
Pará	Lei nº 7.649, de 24 de julho de 2012
Mato Grosso do Sul	Lei nº 4.303, de 20 de dezembro de 2012

Fonte: elaborado pelo autor

A lei estadual mais recente é a do estado de Mato Grosso do Sul, remetendo ao ano de 2012. Atualmente, apenas os Estados do Acre e de Roraima ainda não possuem suas respectivas legislações estaduais para contratação via Parcerias Público-Privadas. Verifica-se também que duas legislações já sofreram revogações, a do Distrito Federal e a do Ceará.

Vale salientar que de acordo com o art. 24, § 2º da Constituição Federal de 1988 a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. O fundamento constitucional, legitimador desse comportamento legislativo da União, está no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal. Deveras, compete privativamente à União, nos termos desses dispositivos, 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, também da Lei Maior. Portanto, a Lei Federal das PPPs, editada com esse fundamento, só é obrigatória em todos os seus termos e condições para a Administração Pública Federal, enquanto apenas suas normas gerais são obrigatórias aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na medida em que editarem suas respectivas leis sobre Parcerias Público-Privadas. As demais normas da Lei Federal das PPPs não são obrigatórias para essas entidades, como são as consignadas no seu Capítulo VI, arts. 14 *usque* 22, que dizem respeito apenas à União. Fica, destarte, justificada a afirmação inicial da obrigatoriedade da adaptação das leis estaduais, distritais e municipais. As novas leis estaduais e municipais sobre Parcerias Público-Privadas deverão trazer essa compatibilidade sob pena de ilegalidade. Essa ausência legislativa, ainda que dificulte, não proíbe a celebração de Parcerias Público-Privadas pelos entes federados, pois se valerão da Lei Federal das PPPs, tal como hoje ocorre em termos de licitação, inclusive com a modalidade pregão (GASPARINI, 2009).

Até o presente momento, o Complexo Datacenter<sup>13</sup>, que abriga a infraestrutura de tecnologia da informação e telecomunicações do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, é a única Parceria Público-Privada efetivada na esfera da Federal, sendo do tipo concessão administrativa. Estados como São Paulo e Minas Gerais foram os pioneiros na utilização das PPPs para execução de obras e de prestação de serviços públicos, sendo estes os que mais desenvolveram projetos na modalidade. Entretanto, no Brasil ainda são poucos os Estados que possuem PPPs consolidadas.

---

<sup>13</sup> A construção, que teve o contrato assinado em 2010, foi feita por meio de Parceria Público-Privada com a empresa GBT (<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/03/caixa-e-bb-inauguram-datacenter-e-planejam-novas-parcerias>).

## 2.2 O MODELO BRASILEIRO

Em um sentido amplo, Parcerias Público-Privadas é todo o ajuste que a Administração Pública de qualquer nível celebra com um particular para viabilizar programas voltados ao desenvolvimento socioeconômico do país e ao bem-estar da sociedade, como são as concessões de serviços, as concessões de serviços precedidas de obras públicas, os convênios e os consórcios públicos (GASPARINI, 2009).

A instituição da chamada Parcerias Público-Privadas trouxe certa confusão terminológica que trata das modalidades de parceria em função do tipo de atividade administrativa. Algumas expressões podem gerar confusão: Parcerias Público-Privadas, concessão de serviço público<sup>14</sup> e concessão administrativa. A primeira, porque já se utilizava o vocábulo parceria, em sentido amplo, para designar todos os ajustes entre o poder público e o particular para consecução de fins de interesse público. Agora surge a expressão Parcerias Público-Privadas para designar apenas dois tipos de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa (DI PIETRO, 2012).

Concorda-se com Di Pietro no que compete o uso do vocábulo *parceria* para designar as várias modalidades existentes, ou seja, em seu sentido amplo. Já a expressão *Parcerias Público-Privadas* (PPP) é mais adequada para designar as duas modalidades instruídas pela Lei Federal nº 11.079.

Em sentido estrito, conforme a Lei Federal nº 11.079, o *caput* do artigo 2º, define Parcerias Público-Privadas como sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo que:

“§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

---

<sup>14</sup> Di Pietro (2012) apresenta três tipos de atividades administrativas que estão a cargo do Estado, consideradas como serviços públicos: 1) os serviços administrativos, que podem ser considerados atividades-meio necessárias para que o Estado desenvolva suas atividades-fim; 2) os serviços comerciais e industriais, que podem ser prestados pelo Estado sob dois títulos: como serviços públicos que lhe são atribuídos por lei e que ele pode desempenhar diretamente ou por meio de concessão ou permissão, com base no art.175 da Constituição; como atividade econômica própria da iniciativa privada e que o Estado ou assume em caráter de monopólio, com base no art. 177, ou exerce em caráter de competição com a iniciativa privada, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo definido em lei, conforme previsto no art.173 da constituição; 3) os serviços sociais do Estado, que atendem a necessidades coletivas em áreas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente; são os serviços tratados no capítulo da Constituição concernente à ordem social.

§ 3º Não constitui Parcerias Público-Privadas a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. ”

Gasparini (2009, p.415) diz que, definida as Parcerias Público-Privadas sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, alguns veem esse ajuste como um contrato administrativo de gestão, pois o parágrafo único do art. 6º da Lei Federal das PPPs diz que o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos contratualmente. Tal como Rigolini (2008, p.8) que afirma que a concessão administrativa, aparentemente não é concessão, mas apenas um contrato administrativo de serviços.

No entendimento de Di Pietro (2012), no que diz respeito à concessão, a publicação da Lei Federal nº 11.079 obriga uma distinção entre três modalidades:

- 1) a concessão de serviço público, em sua forma tradicional, que constitui contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o execute por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço; o objeto é a execução de um serviço público; a forma básica de remuneração é a tarifa paga pelo usuário, sendo possível a previsão contratual de outras formas de remuneração, alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados (conforme art. 11 da Lei nº 8.987/95); o subsídio pelo poder público, embora possível, para garantir tarifas sociais mais acessíveis ao usuário, está limitado pela norma do art. 17 da referida lei, somente sendo cabível quando previsto em lei e garantido em igualdade de condições a todos os licitantes;
- 2) a concessão patrocinada, que é também uma concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; seu objeto pode ser a execução de um serviço público ou de uma obra pública; substancialmente, não difere da concessão tradicional, em que também é possível contraprestação do poder público, sob forma de subsídio; só que na concessão patrocinada a contraprestação do poder público é obrigatória, e na concessão tradicional é excepcional; além disso, a concessão patrocinada está sujeita ao regime estabelecido pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se a Lei nº 8.987 apenas subsidiariamente;
- 3) a concessão administrativa, que também é um contrato administrativo, cujo objeto é a 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 (art. 2º, §2º, da Lei nº 11.079); a concessão administrativa (cuja denominação é inadequada porque toda concessão é administrativa) constitui um misto de empreitada e de concessão: de empreitada, porque a remuneração é feita pelo poder público e não pelos usuários; de concessão, porque seu objeto poderá ser a execução de serviço público, razão pela qual seu regime jurídico será semelhante ao da concessão de serviços públicos, já que irá se submeter a normas aplicáveis à concessão tradicional, na parte em que confere prerrogativas públicas ao concessionário, como as previstas nos arts. 21, 23, 24, 27 a 39 da Lei nº 8.987/95 e art. 31 da Lei nº 9.074/95 (conforme art. 31 da Lei nº 11.079/2004); vale dizer, o concessionário executará tarefas como se fosse empreiteiro, sendo remunerado pela própria Administração Pública, mas atuará como se fosse concessionário de serviço público, estando sujeito às normas sobre transferência da concessão, intervenção, encampação, caducidade e outras formas de

extinção previstas na Lei nº 8.987; também se aplicam as normas dessa lei que estabelecem os encargos do poder concedente e do concessionário.

A concessão administrativa, é definida como o contrato de prestação de serviços públicos ou de interesse público, ainda que envolva execução de obras ou o fornecimento e instalação de bens, de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta. O fato de a Administração Pública poder ocupar, conforme o interesse público, uma dessas posições de usuária direta ou indireta dos serviços desejados acaba por criar duas submodalidades de concessões administrativas, que Carlos Ari Sundfeld chama, respectivamente, de *concessão de serviços públicos* e *concessão de serviços ao Estado*. Da concessão administrativa de serviços à Administração Pública, situação em que esta é usuária direta, tem-se, por exemplo, o contrato de execução de serviços de manutenção de edifícios, cujos custos são integralmente por ela suportados. Da concessão administrativa de serviço público, situação em que a Administração Pública é usuária indireta, é exemplo o contrato de concessão de serviço público, executado pelo parceiro particular sem nenhum custo para o usuário. Este recebe o serviço, mas por ele nada paga. Neste caso é solvido pela Administração Pública concedente integralmente ou em parte, pois o restante é coberto por receitas alternativas. É o que ocorreria com o contrato de concessão do serviço de transporte coletivo por meio de ônibus, se pelo transporte o usuário nada pagasse, sendo o custo suportado inteiramente pela Administração Pública ou em conjunto com receitas alternativas (publicidade nos ônibus e ao longo do itinerário) (GASPARINI, 2009).

### 2.3 OBJETO

O regime jurídico das Parcerias Público-Privadas é um só, mas seu objeto é múltiplo. A Lei Federal das PPPs não oferece um rol do que possa ser objeto da Parcerias Público-Privadas, mas o Decreto Federal nº 5.385/2005, que instituiu o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP, atribuiu a esse órgão a competência para definir os serviços prioritários para a execução sob o regime de Parcerias Público-Privadas e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime (art. 3º, I). Assim, atendidas outras exigências e observadas as vedações legais, poderá ser objeto de PPPs tudo que o CGP entender conveniente e oportuno para ser executado via regime da Parcerias Público-Privadas. Esse dispositivo parece restringir o objeto da Parcerias Público-Privadas à execução de serviço, mas é evidente que a parceria pode acontecer para a execução de obra cuja exploração também caberá ao parceiro privado. Aqui a parceria terá por objeto certo serviço



público cuja prestação pelo parceiro particular será precedida pela execução de determinada obra indispensável à plena execução do serviço (GASPARINI, 2009).

## 2.4 OBJETIVO

No documento de Exposição de Motivos nº 355/2003/MP/MF do Projeto de Lei nº 2.546/2003 que originou a Lei Federal nº 11.079 encontra-se a seguinte redação definindo o objetivo da Lei das PPPs:

A proposta de Projeto de Lei foi elaborada com o objetivo de adaptar o atual marco legal de contratação (Lei nº 8.666, de 1993) e de concessão de serviços (Leis nº 8.987 e 9.074, ambas de 1995), permitindo algumas alterações que potencializem o sistema de parceria e o seu elemento de distinção: compartilhamento dos riscos e financiamento privado.

Ainda, conforme o documento:

A Parceria Público-Privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. [...]. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado. As Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica.

A crescente utilização desse tipo particular de parceria em detrimento de outras formas de contratação e prestação de serviços de utilidade pública, conforme Shionara e Savoia (2008, p.18-19), justifica-se a partir dos benefícios gerados inerentes às suas peculiaridades. Os autores apresentam, de acordo com a European Commission<sup>15</sup>, uma série de benefícios que as Parcerias Público-Privadas podem gerar:

- aceleração do fornecimento de infraestrutura: as PPPs permitem que, em muitos casos, o setor público transforme um fluxo antecipado de investimentos em uma série de fluxos correntes de pagamentos por serviços. O desembolso pelo governo só ocorre mediante a prestação do serviço pelo parceiro privado (e na qualidade desejada), permitindo que projetos sejam executados ou continuados mesmo na existência de restrições orçamentárias, viabilizando os tão necessários investimentos;
- implementação rápida: a alocação de responsabilidade pelo desenho e pela construção do projeto para o setor privado, concomitantemente a mecanismos de pagamento eficientes (pagamentos atrelados à disponibilidade dos serviços, por exemplo), resultam em incentivos eficazes e importantes para que a provisão dos serviços pelo parceiro privado ocorra em cronogramas menores;
- custos reduzidos durante toda a operação: tendo em vista que a remuneração do parceiro se dá de forma previsível (isto é, o parceiro privado é remunerado se, e somente se, a provisão de serviços se dá de acordo com as especificações preestabelecidas em contrato), ganhos extraordinários para o parceiro privado ocorrerão apenas se este conseguir reduzir seus custos ao mesmo tempo em que a

<sup>15</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Guidelines for successful Public-Private-Partnerships*. European Commission, 2003.

prestação do serviço atende às especificações do governo – já que assim sua remuneração se mantém;

- melhor alocação de riscos: um princípio básico na metodologia da PPP é a alocação eficiente dos riscos envolvidos no projeto, isto é, cada risco é alocado à parte mais capacitada a administrá-lo eficientemente. A ideia subjacente a esse princípio é a de que a maximização da transferência de risco para o setor privado nem sempre é a opção mais eficiente, uma vez que há riscos que o setor público consegue administrar a um custo menor do que o setor privado;
- melhor incentivo para o desempenho: o mecanismo de pagamento por meio do qual o parceiro é remunerado constitui em um forte incentivo para que o parceiro privado entregue os serviços com a qualidade desejada pelo governo;
- melhor qualidade do serviço: a experiência internacional indica que a qualidade dos serviços obtidos nas PPPs é frequentemente superior à obtida nas formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos. Tal ganho de eficiência pode advir da melhor integração dos serviços com os ativos de suporte, de melhores economias de escala, da introdução de inovações na entrega do serviço ou de incentivos e penalidades por desempenho tipicamente incluídos em um contrato de PPP;
- geração de receitas adicionais: o parceiro privado pode ser capaz de gerar receitas adicionais a partir de uma administração mais eficiente dos ativos concedidos (uso da capacidade ociosa ou alienação de ativos excedentes); e
- administração pública aprimorada: por fim, a transferência da responsabilidade pela prestação dos serviços de utilidade pública faz com que os esforços do governo sejam direcionados para outras atividades, como o monitoramento do desempenho do parceiro privado. Além disso, a exposição dos serviços de utilidade pública à concorrência permite que o custo desses serviços seja referenciado a padrões de mercado, assegurando a maximização da utilidade dos recursos.

Essa série de benefícios vão ao encontro do que Shinohara e Savoia (2008) justificam ser “a importância da existência de uma infraestrutura eficiente na melhoria da capacidade produtiva e, conseqüentemente, no desenvolvimento de um país”. Conforme os autores, a Parceria Público-Privada surge como um instrumento que reconhece as habilidades e capacitações tanto do setor privado quanto do setor público, com o intuito de obter parcerias que gerem maiores sinergias possíveis entre as partes.

## 2.5 GARANTIAS

De acordo com o Delg<sup>16</sup> (apud Shinohara e Savoia, 2008, p. 24), nas Parcerias Público-Privadas que envolvem a provisão de serviços de infraestrutura, o pagamento unitário geralmente inicia-se a partir do início do período operacional quando os serviços passam a ser fornecidos em um padrão aceitável pelo governo. Isso aumenta a quantidade de risco transferida para o setor privado e cria um mecanismo de incentivo importante para que o construtor/operador termine a fase de investimento e inicie a provisão dos serviços na qualidade almejada pelo governo o quanto antes.

---

<sup>16</sup> DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT. *Introduction to Public Private Partnerships*. Dublin: Delg, 2000.

O art. 5º, VIII, da Lei Federal nº 11.079 diz caber ao contrato fixar as garantias de execução, suficientes e compatíveis com os ônus e riscos decorrentes da responsabilidade do parceiro privado, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. Dentro desses parâmetros, essa garantia, dada a redação do caput do art. 5º da Lei das PPPs, é obrigatória. Os ônus e riscos deverão ser avaliados criteriosamente pelo parceiro público e de modo a justificar o percentual da garantia imposto em razão do valor do contrato. O § 3º limita o percentual dessa garantia em 10% do valor do contrato. Portanto, a garantia exigível, em tese, em todos os contratos de Parceria Público-Privada, poderá variar em função dos ônus e riscos assumidos pelo parceiro privado em até 10% do valor do contrato. Como o referido inciso VIII do art. 5º da Lei Federal das PPPs somente manda observar os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei Federal das Licitações e Contratos, é correto afirmar que a escolha da modalidade de garantia caberá exclusivamente ao parceiro público, mas dentro das indicadas: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; seguro-garantia; fiança bancária, observada em relação aos títulos da dívida pública, redação atribuída ao inciso I do art. 56 dessa lei pelo art. 26 da Lei Federal das PPPs. O inciso VIII do art. 5º vai além e determina que para as Parcerias Público-Privadas, ajustadas como concessão patrocinada, que a prestação da garantia se faça com atenção ao disposto no inciso XV do art. 18 da Lei Federal das Concessões e Permissões. Nesses casos, além da garantia comum de execução do contrato, há uma garantia específica para as obras envolvidas, objeto da Parceria Público-Privada (GASPARINI, 2009).

Pela Lei Federal nº 11.079, o contrato poderá prever que a remuneração do parceiro privado seja vinculada ao seu desempenho, deste modo, a remuneração poderá ser variável. A crítica de Shinohara e Savoia (2008, p. 39) consiste no fato de que a Lei Federal não obriga a aplicação da remuneração por desempenho nos contratos, mas apenas faculta à Administração Pública a sua aplicação. Ainda, conforme os autores, uma das características do contrato é o “compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos decorrentes da redução dos riscos de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado”.

As garantias dadas pela Administração Pública ao parceiro privado estão elencadas no art. 8º da Lei Federal nº 11.079, a saber:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; VI – outros mecanismos admitidos em lei.

De acordo com Shinohara e Savoia (2008, p.40), para que o parceiro privado envolvido em um contrato de PPP sintá-se seguro, a Lei Federal nº 11.079 introduziu mecanismos de proteção ao seu crédito, garantindo o retorno do investimento aplicado. Essas garantias podem ser entendidas como instrumentos próprios ou vinculados a terceiros, cuja finalidade é assegurar a obrigação/intenção assumida pelos contratantes em caso de inadimplemento contratual. Ainda conforme os autores, essa medida facilita a obtenção de financiamento pelo parceiro privado, uma vez que a taxa de juros cobrada por uma entidade financiadora está diretamente relacionada com os riscos do projeto. Todo financiador analisa e pondera quais são os pontos críticos de cada operação, para então direcionar as condições do financiamento. É certo que, comparados dois projetos, um deles com garantias de crédito e outro que não as detém, o primeiro terá uma taxa de juros menor.

Gasparini (2009, p.434) afirma que:

Se o parceiro privado não tiver certeza de que as obrigações assumidas pela Administração Pública serão cumpridas nos termos do contrato de Parcerias Público-Privadas, certamente não participará de qualquer parceria dessa natureza. Para dar segurança desejada pelo parceiro privado, a Lei Federal das PPPs previu a criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, com a finalidade de prestar garantia de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais envolvidos em parcerias disciplinadas por essa lei. O FGP é pessoa jurídica de Direito Privado, com patrimônio próprio separado do patrimônio de seus cotistas, cuja criação foi autorizada e regulada pelos arts. 16 *usque* 20. É espécie de empresa pública, pois recursos são de origem pública, embora tenha peculiaridades. Como pessoa jurídica, é sujeito de direitos e obrigações. Pelas obrigações assumidas responde com seu patrimônio, que pode ser executado para garantir seus débitos pelo regime comum ditado pelo Código de Processo Civil.

A Lei Federal das PPPs não disciplinou a extinção do contrato de Parcerias Público-Privadas, nem expressamente estabeleceu que o contrato devesse ter cláusula indicando os casos em que se daria seu desfazimento. Não obstante, é certo afirmar que implicitamente essa lei estabeleceu essas regras, na medida em que determinou, no cabível às Parcerias Público-Privadas, o disposto do art. 23 da Lei Federal das Concessões e Permissões, que arrola as cláusulas essenciais relativas, entre outras, aos casos de extinção da concessão disciplinada por essa lei. Portanto, o contrato de Parcerias Público-Privadas deverá trazer as hipóteses de sua extinção. Essas hipóteses estão elencadas no art. 35 da Lei Federal das Concessões e Permissões, a saber, extingue-se a concessão por: I - advento do termo contratual; II - encampação; III - caducidade; IV - rescisão; V - anulação; e VI - falência ou extinção da empresa concessionária. As consequências da extinção da PPP, dado que se lhe aplica o art. 35 da Lei Federal das Concessões e Permissões, são a reversão dos bens e a retomada de todos os direitos e privilégios transferidos ao parceiro privado; a imediata assunção dos serviços pelo

parceiro público; ocupação das instalações e a utilização de todos os bens reversíveis, independentemente dos demais procedimentos sancionatórios (GASPARINI, 2009).

Ademais sobre as garantias, é prevista a possibilidade de as entidades financiadoras receberem as contraprestações da Administração Pública de forma direta, isto é, sem intermédio do parceiro privado, ou seja, as entidades financiadoras têm a vantagem de não depender do parceiro privado para ter efetivado o retorno do capital que haviam disponibilizado para perfazer o cumprimento do objeto do contrato de Parceria Público-Privada (SHINOHARA e SAVOIA, 2008).

## 2.6 VEDAÇÕES

Conforme o § 4º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079 é vedada a celebração de contrato de Parcerias Público-Privadas:

- I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou
- III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Também está proibida a PPP quando seu objeto envolver a delegação de funções de regulação, jurisdicional, o exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado. Com exceção destas últimas vedações, as demais não são obrigatórias aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pois seus dispositivos não podem ser caracterizados como normas gerais. Dessas vedações, a que oferece certa preocupação quanto ao seu entendimento é a que impede o contrato de PPP com valor inferior a R\$ 20.000.000,00. Duas são as interpretações possíveis: uma em que esse valor está a indicar o mínimo de investimento a ser feito pelo parceiro privado, qualquer que seja o contrato de PPP; outra em que esse valor é o do próprio contrato, nada tendo a ver com o valor de investimento privado. Ademais, em nenhum momento essa lei estabelece um valor mínimo de investimento a cargo do parceiro privado e esse mínimo não pode ser retirado da clara redação desse inciso. A cada parceria o mínimo de investimento, pela lógica dessas parcerias, há de ser determinado pelo parceiro público (GASPARINI, 2009).

A Lei Federal das PPPs veda a celebração de contrato cujo objeto único seja a execução de obra pública, conforme Shinohara e Savoia (2008, p.38-39), uma das justificativas para a proibir a mera realização de obra pública como objeto de Parceria Público-Privada é o fato de que esta seja contabilizada como dívida pública, consoante disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme Gasparini:

A Parceria Público-Privada, por ser contrato, ainda que administrativo, envolve no mínimo, duas partes, ou seja, os contratantes ou parceiros. De um lado, o parceiro é a Administração Pública a cargo dos quais está o serviço ou obra a ser tocada em parceria com o particular. De outro lado, o parceiro é a empresa privada, pessoa jurídica constituída inteiramente por particulares, sob a égide do Direito Privado. A pessoa física, ao que parece, não pode ser parceira da Administração Pública, quando o ajuste que se deseja implementar é a Parceria Público-Privada. Nada na Lei Federal nos leva a outra inteligência. Deste lado, como contratadas, também não podem estar, pelo menos em tese, a sociedade de economia mista, as empresas públicas e suas eventuais subsidiárias, pois a parceria que assim se formaria romperia a lógica do sistema, que é ter um parceiro genuinamente particular, ou seja, constituído por particulares que aportem recursos financeiros privados e tecnologia de ponta. Ademais, quebraria a finalidade das Parcerias Público-Privadas, pois seria notória a falta de recursos e tecnologia privados, salvo honrosos exemplos. Com efeito, teríamos de ambos os lados pessoas constituídas com dinheiro público, uma totalmente (p. ex., a autarquia), outra parcialmente (a sociedade de economia mista). Nenhum ou muito pouco recurso financeiro e tecnológico dos particulares. Não se desconhece que na constituição da sociedade de economia mista existe um certo aporte de capital privado, mas isto não contorna a objeção levantada (GASPARINI, 2009, p.422):

Ademais, conforme o art. 10º da referida Lei, a contratação de Parceria Público-Privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parcerias Público-Privadas; b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato.

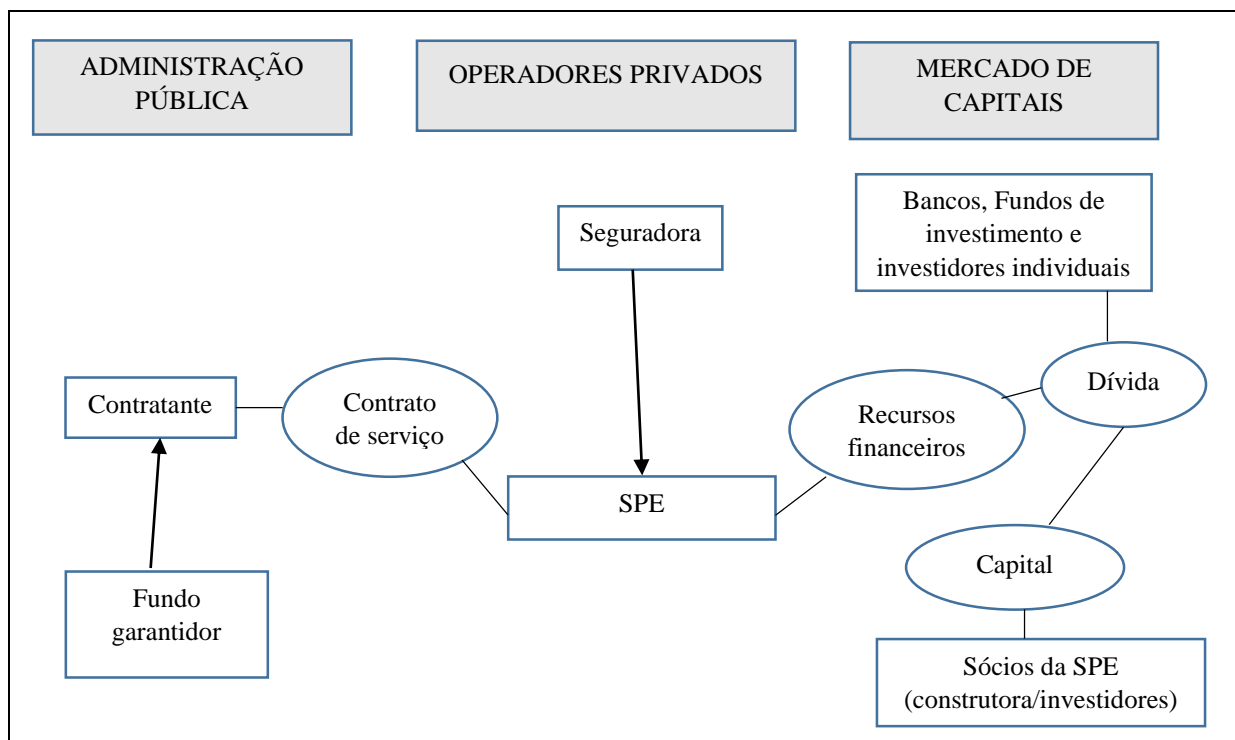
Não podem ser objeto de concessão de serviço público tradicional nem de concessão patrocinada os serviços *uti universi*, que são usufruídos apenas indiretamente pelo cidadão, como é o caso da limpeza pública. Embora a expressão serviço público seja utilizada, muitas vezes, em sentido amplo, para abranger todas as funções do Estado ou todas as funções exercidas pela Administração Pública, quando se trata de concessão de serviço público (forma que assume também a concessão patrocinada), a expressão tem um sentido restrito, que abrange apenas a atividade material prestada pelo Estado ou seus representantes, para oferecimento de utilidades fruíveis diretamente pelo usuário. É o que ocorre com o fornecimento dos serviços de transportes, navegação aérea, telecomunicações e tantos outros. Trata-se dos serviços públicos *uti singuli*, em que há a satisfação individual e direta das necessidades do cidadão (DI PIETRO, 2012).

## 2.7 ESTRUTURA

O art. 9º da Lei Federal nº 11.079 “estabelece que antes da celebração do contrato, deverá ser constituída Sociedade de Propósito Específico (SPE), incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria”. Desta maneira o parceiro privado é obrigado a constituir uma SPE como condição para ser contratado nas PPPs.

A estrutura básica de um contrato de PPP baseia-se no contrato de serviço entre um parceiro público (contratante) e uma Sociedade de Propósito Específico (contratada) para executar um serviço público precedido ou não de obra pública. As garantias que o contratante dá ao contratado estão em um fundo garantidor, esse fundo garante o pagamento do contratado em caso do não pagamento pelo contratante. Já as garantias de que o contratado irá cumprir com as obrigações do contrato estão garantidas através do comprometimento dos recursos financeiros dados pelos bancos, investidores e do próprio capital dos sócios da SPE.

**Figura 1: Estrutura básica de um contrato de PPP**



Fonte: adaptado de Shinohara e Savoia (2008)

Conforme Ribeiro (2011, p. 136), os projetos de Parcerias Público-Privadas são geralmente financiados por meio de aportes, ordinariamente sob a forma de participação acionária, dos investidores vencedores da licitação na SPE (capital próprio) e, por meio de

recursos de terceiros, obtidos, em regra sob a forma de dívida (capital de terceiros), ou no mercado bancário comercial, e/ou nas agências de desenvolvimento (as mais atuantes nos últimos anos no Brasil são BNDES, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, BID, IFC e CAF) e/ou no mercado de capitais, por meio, por exemplo, da emissão de títulos, no mercado internacional ou local, como as debêntures, ou securitização de receitas futuras. A composição do montante de capital próprio e de terceiros para viabilizar o investimento no projeto de PPP é variável. Em regra, os controladores da SPE vão buscar utilizar a menor quantidade possível de capital próprio.

## 2.8 DIFERENTES TIPOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

Há diferentes opções para se envolver um agente privado no financiamento, desenvolvimento físico e na operação de projetos de prestação de serviços de utilidade pública.

A European Commission (2003 apud Shinohara e Savoia, 2008, p.15-17) apresenta quatro tipos gerais de parcerias entre um agente privado e um agente estatal para contratação de projetos pelo setor público:

- 1) aquisição tradicional;
- 2) *Build-Operate-Transfer* (Construir-Operar-Transferir, ou BOT);
- 3) *Design-Build-Finance-Operate* (Desenhar-Construir-Financiar-Operar, ou DBFO) e
- 4) *Build-Own-Operate* (Construir-Possuir-Operar, ou BOO).

A aquisição tradicional pelo setor público refere-se ao modelo de contratação de projeto em que o governo se utiliza dos serviços de um agente privado para o projeto e para a construção por contratos individuais. Entretanto, a participação do setor privado geralmente não vai além dessas duas funções. Essa contratação tradicional pode ser dar de três maneira distintas: a) Contratos de serviço: referem-se à contratação para a execução de tarefas específicas, muitas vezes contemplando a aquisição, operação e manutenção de um único ativo público. Os contratos de serviço geralmente são concedidos por meio de licitações e por períodos curtos, de alguns meses até alguns anos. Eles permitem que o setor público se beneficie da especialização técnica do setor privado, gerencie questões de quadro funcional e concretize economias potenciais, porém as responsabilidades pela administração e pelos investimentos continuam com o setor público. Dessa forma, apesar de conseguir gerar alguns benefícios, os contratos de serviço não abordam questões subjacentes de custos ou gerenciamento que afetam as organizações mal administradas; b) Contratos de operação e administração: referem-se à



contratação para a operação e administração de um conjunto de ativos públicos. Têm escopo mais amplo que os contratos de serviço, entretanto, a responsabilidade por planejamento, investimentos e outros planos continuam sob responsabilidade do setor público, de modo que, embora haja melhorias na qualidade do serviço, estas são limitadas dado o escopo da contratação; c) Arrendamentos ou *leasing*: os arrendamentos propiciam uma maneira para que o agente privado adquira o fluxo de receitas gerado pelo ativo público em troca de um pagamento fixo de aluguel e a obrigação de operar e manter tal ativo. As transações de arrendamento diferem dos contratos de operação e administração por transferirem para o parceiro privado o risco comercial, já que a capacidade do arrendatário para obter lucro está associada à sua capacidade de reduzir custos operacionais e, ainda assim, atingir os níveis de serviço designados. Novamente, a responsabilidade por planejamento, investimentos financeiros globais e programas de expansão continuam com o setor público.

As parcerias do tipo BOT são um pouco mais integradas, as quais envolvem a transferência das responsabilidades por projeto, construção e operação de uma única instalação ou de um grupo de ativos para o agente privado. Essa abordagem de entrega de projeto é também conhecida como fornecimento *turnkey*. De acordo com a European Commission (2003), a vantagem da abordagem BOT é a combinação das responsabilidades por funções normalmente segregadas (projeto, construção e manutenção) em uma única entidade, permitindo o aproveitamento de diversas sinergias. Nesse tipo de parceria, o setor público abdica da maior parte do controle que geralmente possui em alternativas de projetos tradicionais, entretanto, o financiamento das melhorias de infraestrutura relacionadas se mantém sob responsabilidade do governo. Geralmente, os contratos do tipo BOT estendem-se, do projeto até a operação, por períodos de 20 anos ou mais.

Uma outra forma de contratação refere-se ao tipo DBFO, cuja estrutura corresponde às concessões como são conhecidas no Brasil. Esses contratos permitem que o parceiro privado financie, construa e opere um ativo em troca do direito de auferir as receitas associadas a esse ativo durante um prazo estabelecido em contrato. Nessa abordagem, a propriedade de todos os ativos, novos ou já existentes, ainda continua com o setor público, no entanto, é de responsabilidade do parceiro privado assegurar que os ativos sejam adequados e mantidos de forma apropriada durante o período da concessão e que sejam devolvidos quando a concessão terminar. Frequentemente, as concessões se estendem por um período de 25 e 30 anos e são outorgadas por meio de licitações.

Por fim, a forma mais extrema de contratação seria o tipo BOO, parceria também denominada privatização, em que ocorreria de fato a venda, total ou parcial, para o setor privado

de determinados ativos públicos. Nesse caso, haveria a transferência de propriedade para o setor privado, cabendo ao Estado uma função mais normativa e de regulação.

**Quadro 4 - Diferenças entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum**

	<b>Contrato de Parceria Público-Privada (Lei Federal nº 11.079/2004)</b>	<b>Contrato de concessões (Lei Federal nº 8.987/1995)</b>
<b>Prazo</b>	Superior a 5 e inferior ou igual a 35 anos	Lei é omissa
<b>Riscos</b>	Repartição de riscos extraordinários e operacionais	Repartição apenas de riscos extraordinários
<b>Ganhos Econômicos</b>	Devem ser repartidos quando decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado	Lei é omissa
<b>Inadimplência do parceiro público</b>	Definição dos fatos que geram a inadimplência do parceiro público, o prazo de regularização e as condições de execução de garantia	Lei é omissa
<b>Desempenho</b>	Parâmetros objetivos de desempenho e qualidade	Lei é omissa
<b>Remuneração do parceiro privado</b>	Pelo parceiro público e pelos usuários do serviço, ou apenas pelo parceiro público	Somente pelos usuários do serviço
<b>Garantias</b>	Tanto o parceiro privado quanto o público oferecem garantias	Apenas o parceiro privado oferece garantias
<b>Penalidades</b>	Aplicação de penalidades proporcionais às faltas dos parceiros privado e público	Apenas em desfavor do parceiro privado
<b>Solução de controvérsias</b>	Previsão expressa da possibilidade de uso do mecanismo de arbitragem, desde que seja realizada no Brasil e em língua portuguesa	Previsão expressa apenas de uso do aparato judicial do Estado, cujo foro será sempre o da sede da entidade estatal contratante
<b>Bens reversíveis</b>	O parceiro público deverá realizar vistorias e poderá reter os pagamentos ao parceiro privado no valor necessário para reparar irregularidades detectadas	O contrato tem de dispor sobre bens reversíveis, mas não há a retenção de pagamentos
<b>Garantias ao financiador</b>	Possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto/legitimidade para receberem por extinção antecipada do contrato	Lei é omissa
<b>Reajuste</b>	Atualização automática dos índices, quando houver, sem necessidade de homologação do parceiro público	Depende da homologação do poder concedente
<b>Sociedade de Propósito Específico (SPE)</b>	O <i>caput</i> do art. 9º estabelece que antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico (SPE), incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.	Lei não prevê a necessidade de constituição de SPE

Fonte: adaptado de Rocha e Horta (2005, p.34) por Shinohara e Savoia (2008, p.43-44)

**Quadro 5 - Diferenças práticas entre um contrato de PPP e um contrato de concessão comum**

<b>Quesito</b>	<b>PPP</b>	<b>Concessão comum/tradicional</b>
<b>Processo</b>	licitação na modalidade de concorrência; formação de SPE pelo vencedor; contrato de concessão administrativa com a SPE	licitação na modalidade de concorrência; contrato de concessão
<b>Prazo</b>	prazo determinado (a Lei Federal limita o contrato a 35 anos)	determinado (o prazo vem definido no próprio contrato)
<b>Ativos fixos existentes</b>	transferência temporária à SPE formada para implantar e gerir a PPP; devolução ao governo ao final da PPP	transferência temporária para a concessionária; devolução para o governo ao final da concessão
<b>Ativos fixos novos</b>	pagos, construídos e operados pela empresa especial formada para gerir a PPP; transferidos ao governo ao final	especificados no contrato de concessão; pagos, construídos e operados pela concessionária; transferidos ao governo ao final
<b>Serviços (se houver)</b>	especificados no contrato de PPP, com metas de desempenho que servem como base de remuneração para o privado	responsabilidade da concessionária; o contrato de concessão pode estabelecer metas
<b>Controle público</b>	fiscalização pelas agências reguladoras e sujeição às leis do país. No caso da PPP, o governo também avalia o desempenho da SPE para balizar o pagamento do parceiro privado, conforme especificado no contrato	

Fonte: adaptado de Unidade de PPP de Minas Gerais (2005, p.15) por Shinohara e Savoia (2008, p.43-44)

Conforme Di Pietro (2012), vários instrumentos de parceria estão previstos no direito brasileiro: a concessão e a permissão de serviços públicos; a concessão patrocinada e a concessão administrativa; o contrato de gestão; o termo de parceria com as Oscips; os convênios e os consórcios e os contratos de empreitada de obra e de serviços. A escolha da modalidade de parceria não é arbitrária; ela deve ser feita em função do tipo de atividade. Como existem vários tipos de concessão, disciplinados por leis diversas, cabe ao Poder Público optar pelo regime que irá adotar. Por exemplo, a opção terá que ser pela concessão patrocinada quando se tratar de serviço público ou obra pública que proporcione pouco retorno ou retorno demorado ao parceiro privado, de tal modo que ele seja atraído pela possibilidade de receber remuneração do próprio poder público, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários.

### 3 CENÁRIO ESTADUAL

Este capítulo apresenta sucintamente a legislação vigente no Estado do Rio Grande do Sul para a concessão de serviços públicos via Parcerias Público-Privadas. E na sequência, são apresentados alguns projetos e iniciativas que foram identificados a nível estadual e a níveis municipais.

#### 3.1 MARCO LEGAL

No Rio Grande do Sul a Lei estadual nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005, dispõe sobre normas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas e instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado. Conforme o §1º do art. 1º a Lei estadual se aplica aos órgãos da Administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado. Em seu art. 2º a Lei estadual define Parcerias Público-Privadas sendo:

O ajuste celebrado entre a Administração Pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob o controle e fiscalização do Poder Público, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja investimento pelo parceiro privado, que responderá pelo seu respectivo financiamento e pela execução do objeto.

Ainda, deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia, da defesa judicial da Administração Direta e Indireta do Estado, da segurança pública e das atividades fazendárias; IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V - transparência dos procedimentos e das decisões; VI - repartição dos riscos de acordo com a responsabilidade de cada parceiro, conforme disposto em edital; VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria; VIII - preservação do equilíbrio econômico-financeiro da Parceria Público-Privada.

Diferentemente da Lei Federal nº 11.079, que não expressa diretamente o rol de coisas que podem ser objeto de Parcerias Público-Privadas, a Lei estadual nº 12.234 estabelece em seu art. 3º o que pode ser objeto de Parcerias Público-Privadas:

I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública; II - o desempenho de atividade de competência da Administração Pública, precedido ou não da execução de obra pública; III - a execução de obra para a Administração Pública; IV - a execução de obra para sua locação ou arrendamento à Administração Pública.

Conforme o art. 10º da Lei Federal nº 11.079, a contratação de Parcerias Público-Privadas será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada, conforme o inciso VI, à submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública<sup>17</sup>. Diferentemente, no art. 6º, § 3º, da Lei estadual, diz que o projeto de Parcerias Público-Privadas será objeto de audiência pública<sup>18</sup>. De fato, isso não demonstra contrariedade à Lei Federal, mas soma-se uma ferramenta para participação popular na gestão pública.

A Lei estadual também criou o Conselho Gestor do Programa PPP/RS, previsto no art. 18, órgão superior de caráter normativo e deliberativo; e a Unidade Executiva do PPP/RS, responsável pela operacionalização e coordenação executiva do Programa PPP/RS, prevista no §2º do art. 22. Os membros permanentes do CGPPP/RS são:

- o Chefe da Casa Civil;
- o Secretário de Estado da Fazenda;
- o Secretário de Estado do Desenvolvimento e da Promoção do Investimento;
- o Secretário de Estado do Planejamento, da Gestão e da Participação Cidadã;
- o Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos;
- o Secretário de Estado do Meio Ambiente;
- o Procurador-Geral do Estado; e
- por até três membros do governo de livre escolha do Governador do Estado.

Dez anos após a promulgação da Lei estadual nº 12.234 a mesma sofreu alteração através da Lei nº 14.686, de 22 de janeiro de 2015. A Lei estadual das PPPs foi atualizada para a inclusão de disposições sobre a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) que consiste na apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa PPP/RS. Conforme a inclusão do art.23-A na Lei estadual nº 12.234 as empresas interessadas em disputar contratos de PPP poderão apresentar projetos e estudos sem necessidade de autorização prévia do Conselho Gestor. Deste modo, se o Conselho Gestor aprovar a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada o projeto proposto já terá condições de ser licitado.

---

<sup>17</sup> mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação. Decreto Federal nº 8.243/2014.

<sup>18</sup> mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais Decreto Federal nº 8.243/2014.

O Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios, segundo dados do IBGE<sup>19</sup>, e em virtude do tempo e dos recursos disponíveis delimitou-se o tamanho da amostra para a pesquisa. Deste modo, o levantamento das legislações que tratam sobre as Parcerias Público-Privadas a nível municipal ficou restrito aos vinte municípios mais populosos do Estado. Verificou-se então, através do acesso aos sites dos respectivos governos (transparência passiva das informações públicas), que oito municípios possuem leis que regulamentam as Parcerias Público-Privadas, o que representa 40% da amostra.

Vale salientar que os municípios mais populosos do Estado, *a priori*, são os que demandam a potencialização dos serviços públicos em virtude do crescimento populacional, muitas vezes não planejado, e isso exige que a Administração Pública adote medidas normativas para atender às demandas da sociedade, tal como se percebe no surgimento das leis municipais de PPPs. No quadro a seguir é possível verificar os municípios identificados e suas respectivas leis de Parceria Público-Privadas.

**Quadro 6 – Relação dos municípios mais populosos do RS e as suas leis de PPP**

Posição	Municípios	População em 2010 (mil hab.) <sup>20</sup>	População em 2015 (mil hab.) <sup>21</sup>	Lei de Parceria Público-Privada
1º	Porto Alegre	1.409.351	1.476.867	Lei nº 9.875, de 8 de dezembro de 2005 <sup>22</sup>
3º	Pelotas	328.275	342.873	Lei nº 5.115, de 4 de maio de 2005 <sup>23</sup>
4º	Canoas	323.827	341.343	Lei nº 5.046, de 26 de dezembro de 2005 <sup>24</sup>
6º	Gravataí	255.660	272.257	Lei nº 2.467, de 18 de janeiro de 2006 <sup>25</sup>
8º	Novo Hamburgo	238.940	248.694	Lei nº 1.408, de 31 de maio de 2006 <sup>26</sup>
16º	Cachoeirinha	118.278	125.975	Lei nº 3.034, de 06 de agosto de 2009 <sup>27</sup>
19º	Erechim	96.087	102.345	Lei nº 5.840, de 12 de maio de 2015 <sup>28</sup>
20º	Guaíba	95.204	99.029	Lei nº 2.156, de 21 de novembro de 2006 <sup>29</sup>

Fonte: elaborado pelo autor

<sup>19</sup> Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=43>

<sup>20</sup> (IBGE, 2010)

<sup>21</sup> (IBGE, 2015)

<sup>22</sup> Disponível em: [http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/lei\\_9875.htm](http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/lei_9875.htm)

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/2005/lei\\_5115.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2005/lei_5115.pdf)

<sup>24</sup> Disponível em: <http://leismunicipa.is/dmhoj>

<sup>25</sup> Disponível em: <http://leismunicipa.is/flamq>

<sup>26</sup> Disponível em: <http://leismunicipa.is/hrnep>

<sup>27</sup> Disponível em: <http://icaro.cachoeirinha.rs.gov.br/fabrica/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=658>

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.pmerechim.rs.gov.br/legislacao/leis/4224>

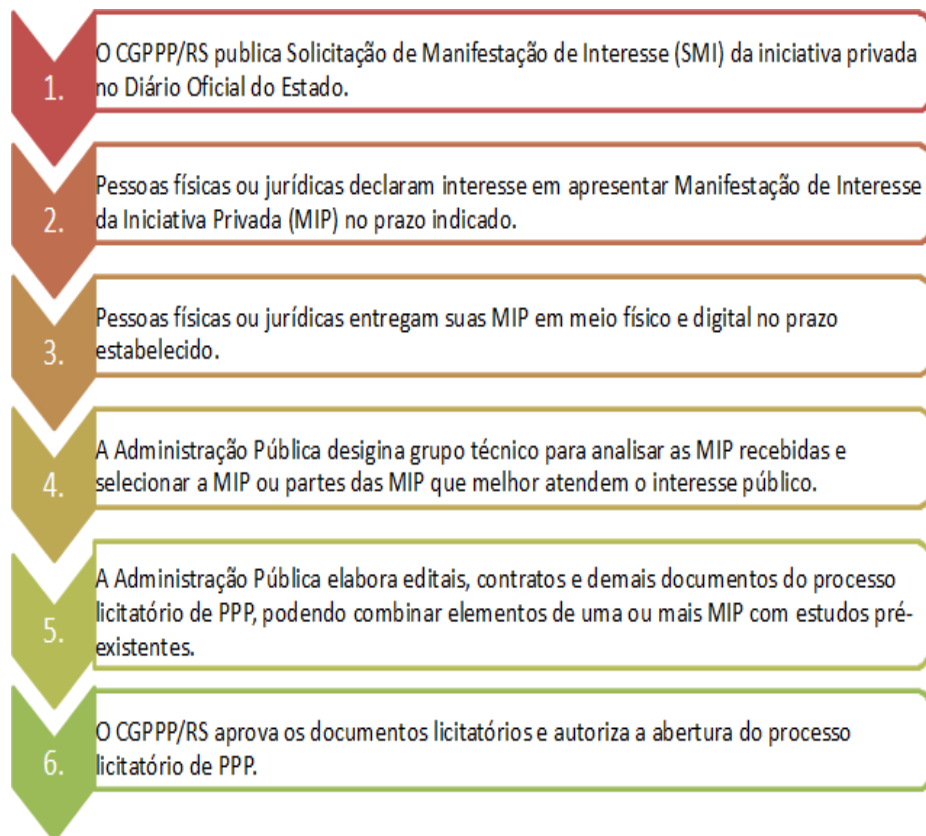
<sup>29</sup> Disponível em: <http://leismunicipa.is/glqkm>

### 3.2 OS PROJETOS DE PPP NO RIO GRANDE DO SUL

O Conselho Gestor do Programa PPP/RS (CGPPP/RS) publicou nos anos de 2008 e 2009 editais de Solicitação de Manifestação de Interesse Privado (SMI) na realização de estudos, investigações e levantamentos que indicassem a possibilidade de execução de Parcerias Público-Privadas nas áreas de saneamento, segurança, irrigação, modais de transporte e administração de prédios públicos.

A figura a seguir sintetiza os principais passos para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

**FIGURA 2 - Passos para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**



(Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional)

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) funciona como um concurso de projetos. Através de publicação de edital de chamamento público (SMI), o Governo do Estado pede que empresas apresentem projetos. A MIP não define o projeto final, mas ajuda o governo a escolher o melhor projeto e as melhores informações técnicas que possibilitem melhorar a aplicação dos recursos públicos, assim como sinaliza quais estudos devem ser feitos com mais aprofundamento realizando avaliação, seleção e aprovação.

Como resultado das Manifestações de Interesse Privado, o Conselho Gestor do Programa PPP/RS autorizou a elaboração dos seguintes estudos, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 7 - Estudos autorizados pelo CGPPP/RS (2009)**

<b>ESTUDOS AUTORIZADOS</b>	<b>PARCEIRO PRIVADO</b>	<b>PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO</b>
Elaboração dos Estudos de Viabilidade voltados à Concepção e ao Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parcerias Público-Privadas, para a Ligação Rodoviária na Porção Leste da BR-116, incluindo a Via Leste e Sistema Viário Lindeiro.	Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda.	23/01/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parcerias Público-Privadas para o Centro Administrativo do Estado (CAFF).	MSCA Informação, Tecnologia, Treinamento e Consultoria Ltda.	22/05/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução através de Parcerias Público-Privadas para o Saneamento Básico - Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí.	Construtora Andrade Gutierrez S/A	17/06/2009
Parcerias Público-Privadas do Complexo Penitenciário da Grande Porto Alegre.	CCI Construções S.A., empresa líder do consórcio GPA	17/06/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parcerias Público-Privadas para a área de Saneamento Básico.	Construtora Saneamento do Sul S.A. - SANESUL	24/07/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parcerias Público-Privadas para o Sistema Prisional do Estado do Rio Grande do Sul.	JVS Consultoria Ltda., Gocil Segurança e Serviços Ltda. e Heleno & Fonseca Construtécnica S.A.	24/07/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parcerias Público-Privadas para o Sistema Prisional do Estado do Rio Grande do Sul.	Construtora Queiroz Galvão S.A.	24/07/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parcerias Público-Privadas para a Implantação da Gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria - RS.	Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. e Construtora OAS Ltda.	28/07/2009

Fonte: RIO GRANDE DO SUL Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.



### 3.2.1 Rodovia do Progresso (ERS-010)

A partir das manifestações de interesse privado o CGPPP/RS autorizou o lançamento, no ano de 2010 através do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), do edital de concorrência internacional nº 002/2010 para a implantação da Rodovia do Progresso (ERS-010). Entretanto, próximo da data da abertura das propostas da concorrência, houve um pedido de Ação Popular ao Ministério Público do Estado para suspensão da licitação em 20 de dezembro de 2010.

Identificada pelo processo<sup>30</sup> nº 11003308326, a Ação Popular<sup>31</sup> em questão foi registrada na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, sendo identificados os seguintes autores: José Carlos Silvano, presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas e Logística no Estado do Rio Grande do Sul (Setcergs); Elso Kruger, Francisco Cardoso, Frank Woodhead, Jaime Kras, Luiz Borsa e Paulo Ziegler; representantes de empresas de transportes e membros do Setcergs. Esses autores são o que se conhece por legitimação ativa, ou seja, quem ajuíza Ação Popular é denominado autor ou autor popular. A Constituição Federal atribui a legitimidade ativa ao cidadão, pessoa física de nacionalidade brasileira, no gozo dos direitos políticos, isto é, portador de título de eleitor. Os réus da Ação Popular foram identificados sendo: o Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Yeda Crusius, a então Governadora; Ana Pellini, a então Secretária-Geral do Governo; José Alfredo Parode, então Secretário do Planejamento e Gestão (Seplag); a empresa Odebrecht Investimentos em Infraestrutura LTDA; entre outros gestores públicos. Os réus são o que se conhece por legitimação passiva, ou seja, são as autoridades identificadas nominalmente que autorizaram, aprovaram, ratificaram ou praticaram o ato ou firmaram contrato e os beneficiários diretos do ato ou contrato.

Conforme o acesso às informações disponibilizadas no site do Tribunal de Justiça do RS, através do número da Ação Popular foi possível ter acesso parcial aos documentos e ao conteúdo do processo. A demanda dos autores da Ação Popular teve como objeto a anulação do procedimento licitatório promovido pelo Governo do Estado do RS, por meio da Secretaria

---

<sup>30</sup> Disponível para consulta em: <http://www.tjrs.jus.br>

<sup>31</sup> Conforme a Lei Federal nº 4.717, art. 1º: Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

de Infraestrutura e Logística (Seinfra) e do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), processo administrativo nº 5941-04-35/10-4, criado pelo Edital de Licitação Concorrência Internacional nº 002/2010. Os autores requereram a anulação do ato licitatório por conter vícios formais, desvio de finalidade, violação dos princípios da legalidade, da moralidade e segurança jurídica.

Como justificativa, a parte autora, alegou tratar-se de ato administrativo ilegal e potencialmente lesivo ao patrimônio do Estado e de todos os cidadãos. Explicou que o contrato de Parceria Público-Privada da ERS-010 apresentava valores exorbitantes e sem precedentes na história do Estado para apenas 50 quilômetros de estrada simples. Esclareceu que o valor de R\$ 4.690.000.000,00 seria pago pelo Estado e pelo povo, por meio de pedágios.

Destacou que o Estado pagaria R\$ 1.660.000.000,00 e o povo suportaria o restante. Referiu que o empreendimento tinha previsão de outras obras e desapropriações sendo que o valor dessas desapropriações variaria de R\$ 90.000.000,00 a R\$ 120.000.000,00 e as demais obras teriam custo de R\$ 207.800.000,00. Por fim, argumentou que o dinheiro gasto, somente pelo Estado, seria suficiente para construir, no mínimo, três estradas iguais a rodovia objeto da demanda.

Favorecendo com a alegação dos autores, a CAGE<sup>32</sup> elaborou parecer cujo objetivo era examinar e apresentar manifestação sobre o Edital de exploração mediante concessão patrocinada da ERS- 010. A CAGE apontou flagrante ilegalidade no Edital no que dizia respeito ao desatendimento do artigo 7º da Lei Federal nº 11.079. No seu parecer, destacou:

Da contraprestação de R\$ 1,66 bilhões, R\$ 166 milhões serão pagos pelo Estado nos 03 primeiros anos e mais 332 milhões nos 04 anos seguintes, até a conclusão da implantação das obras do empreendimento, totalizando R\$ 498 milhões; os investimentos para implantação principal são de R\$ 819,2 milhões, mas, deste valor, R\$ 137,5 milhões podem ser executados pelo parceiro somente no 34º e 35º anos; também é importante referir que nestes sete anos iniciais, além da contraprestação, o Estado terá de executar outras obras no valor de R\$ 207,8 milhões, necessárias para o sucesso do empreendimento e, além disso, realizar, às suas expensas, todas as desapropriações, que montam aproximadamente R\$ 90 milhões. Dessa forma, ao longo dos 07 primeiros anos, o Estado terá de realizar investimentos da ordem de R\$ 800 milhões.

Conforme a CAGE, da análise do Edital extraiu-se que havia relevantes aportes de recursos antecipados à disponibilização dos serviços. No modelo de licitação de Parceria

---

<sup>32</sup> A Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) é o órgão constitucional do sistema de Controle Interno, atuando com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes do Estado. É o órgão integrante da estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda, atuando em todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado, bem como no Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, por meio de delegações que orientam os administradores quanto à organização e funcionamento dos controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, bem como exerce a fiscalização sobre os atos de gestão. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Cage/Sobre.aspx>

Público-Privada o pagamento da contraprestação pela Administração Pública somente poderá ocorrer após a disponibilização do serviço pelo parceiro privado. É exatamente o que não estava regrado pelo Edital em questão. Sua normatização foi no sentido inverso ao da Lei Federal. Quando os serviços comportarem execução parcial, poderá ser feito o pagamento da contraprestação pecuniária pela Administração, referentemente à parcela fruível (art. 7º da Lei Federal nº11.079). Evidencia-se, pois, que a legislação permite o pagamento parcial somente quando parcela da obra possa ser usufruída pelos usuários.

A CAGE também concluiu que os valores das obras estavam em desacordo com a realidade, bastante acima do preço de mercado. Assim, para verificar se os parâmetros adotados para as obras de arte eram compatíveis com preços de mercado, a CAGE buscou nos registros do DAER orçamentos discriminados referentes a obras similares. Verificou que no trecho III da RSC-471, obra de características semelhantes às obras previstas na PPP em questão, os valores para pontes e viadutos, atualizados até março de 2010 (data base do modelo PPP em litígio) variava entre R\$ 1.013,00 a R\$ 1.500,00 por metro quadrado. Assim, constatou-se que eram muito inferiores aos previstos para a obra da Rodovia do Progresso, onde estavam orçados em R\$ 2.454,98 por metro quadrado. O mesmo podia ser dito com relação ao valor do metro quadrado para túneis. Para a Rodovia do Progresso foi orçado em R\$ 68.370,00 por metro quadrado, enquanto na obra analisada pela CAGE como referência (RS-485 Rota do Sol) foi orçado em R\$ 34.042,34 por metro quadrado, sendo, pois, cerca de 50% inferior ao previsto para a obra objeto do litígio. A CAGE destacou também que os túneis da Rota do Sol foram executados em região montanhosa, de difícil acesso e em curva, fatores que tornaram sua execução bastante complexa, mas menos onerosa. Nestas condições, prosseguindo o processo licitatório, o Estado teria que desembolsar, de imediato, mais de duzentos milhões de reais.

Assim, diante dos fatos, o Juiz José Antônio Coitinho, decidiu impor a suspensão do processo licitatório diante do risco de ser gerado dano irreparável e irreversível ao patrimônio público e, talvez, ao meio ambiente, visto que havia também ausência de licença ambiental; ausência de efetiva previsão orçamentária específica e a exigência de que os licitantes comprovassem a captação de recursos no mercado financeiro no valor de R\$ 250.000.000,00, ferindo, em tese, o artigo 3º, §1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93, a restringir a competição. Face ao exposto, o juiz deferiu a liminar para determinar a suspensão do Edital de Concorrência Internacional nº 002/2010, com a suspensão da sessão agendada para o dia 23/12/2010, suspendendo-se, via de consequência, a abertura das propostas.

Posteriormente, o Estado do Rio Grande do Sul pediu a suspensão da liminar através do processo nº 70040604779. Alegou que o Conselho Gestor de PPP/RS editou a Resolução nº

001/2008, que sobreveio visando normatizar a publicação do Edital de Chamamento Público (em 12 de setembro de 2008), convidando todos os interessados para que apresentassem pedidos de autorização para a realização de estudos e investigações sobre Parcerias Público-Privadas na área de modais de transporte.

Concedida a autorização ao Agente Empreendedor que manifestou interesse em realizar os estudos – com base no plano de trabalho apresentado e aprovado pelo Governo do Estado – e entregues os resultados dos trabalhos, foi apresentado e discutido detalhadamente com as equipes técnicas da Unidade de PPP e com o Conselho Gestor, ocasião na qual foram analisadas dezoito alternativas de solução, das quais oito foram pré-selecionadas, sendo que destas foi escolhida a alternativa a ser submetida à Audiência Pública, em 16/04/2010, e à Consulta Pública, no período compreendido entre 17/04/2010 e 02/06/2010, superando o prazo de 30 dias previsto em lei, a fim de que garantisse a transparência e a efetiva participação da sociedade no processo.

Ressaltou que após a apresentação dos estudos e efetuadas as análises, bem como realizadas as reuniões com os Municípios envolvidos, foi publicada a Resolução nº 10/2009, na qual foi incluído o projeto da Rodovia do Progresso no Programa PPP/RS. Referiu, ainda, que o Edital da Licitação foi tornado público no dia 09 de novembro de 2010, trinta e oito (38) dias antes do ingresso da Ação Popular. Alegou que a estrutura rodoviária da BR-116 enfrentava seríssimos problemas de congestionamento, especialmente no trecho entre os Municípios de Porto Alegre, Gravataí, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom e Sapiranga, cujos custos comprometiam não só a produtividade, mas, também, o meio ambiente e a saúde pública, os quais seriam solucionados com os sessenta (60) quilômetros de percurso na ERS-010, nos dezoito (18) quilômetros de ligações e do trecho da Rodovia ERS-118, a ser operado por concessionária.

Afirmou haver equívocos no relatório apresentado pela CAGE, os quais podem ter induzido o Juízo em erro, pois os dados constantes do referido relatório não correspondiam aos valores constantes das planilhas e modelos financeiros disponibilizados juntamente com a publicação do Edital. Ainda justificou que não houve violação ao artigo 7º da Lei Federal nº 11.079, motivo pelo qual inexistia óbice quanto ao fato de a Administração arcar com parte dos investimentos necessários à viabilização do projeto, notadamente no que concerne às desapropriações, antes da conclusão e da fruição da obra pública pelos usuários, afirmando haver proporcionalidade entre os valores pagos pela Administração Pública e os serviços disponibilizados aos usuários. Por fim, afirmou que os valores das obras estavam de acordo

com a realidade e que não haveria impacto no orçamento de 2011, mas tão somente em 2012, estando o projeto compatível com a LDO<sup>33</sup> e a LOA<sup>34</sup> vigentes.

Diante dos argumentos apresentados pelo Estado do Rio Grande do Sul, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Leo Lima, decidiu que:

havendo dúvidas quanto à licitude do procedimento e do atendimento dos requisitos legais, a prudência e a sensatez indicam que o melhor caminho a ser trilhado é a instrução processual ser levada a efeito de forma adequada, a bem esclarecer os questionamentos suscitados e, não, açodadamente a suspensão da decisão com a continuação do procedimento licitatório em todos os seus termos, inclusive com a adjudicação do objeto e início das obras, podendo-se incorrer na mal versação do dinheiro público, mal maior que também deve ser combatido com veemência pelo Poder Judiciário.

Assim, por não ter demonstrado o potencial ofensivo da decisão impugnada, o Presidente do Tribunal de Justiça, indeferiu o pedido de suspensão de liminar. Conseqüentemente, em 27 de dezembro de 2010, a então Governadora do Estado, Yeda Crusius, através do Decreto nº 47.712, revogou o Decreto nº 47.200 e o Decreto nº 47.435, os quais instituíram as Comissões Especiais de Licitação para implantação do Complexo Prisional da Região Metropolitana no município de Canoas e para implantação da Rodovia do Progresso (ERS-010), respectivamente.

Ademais, conforme descrito na Resolução nº 07/2010 do CGPPP/RS, em consideração a instabilidade jurídica oriunda do ajuizamento de ações judiciais, o que fez aumentar os riscos inerentes ao instituto das Parcerias Público-Privadas no Estado e em consideração de um crescente passivo jurídico; no uso de suas atribuições como Presidente do CGPPP/RS, a Governadora revogou as Concorrências Internacionais nºs 001/2010 e 002/2010, referentes, respectivamente, ao Edital de Licitação para construção e gestão do Complexo Prisional e para exploração da Rodovia do Progresso (ERS-010).

Em 2012, conforme a Resolução nº 003/2012 do CGPPP/RS, estudos foram apresentados pela Associação das Prefeituras da Grande Porto Alegre (GRANPAL) e que versaram sobre melhorias indispensáveis ao projeto relativo a ERS-010, e então o Presidente do CGPPP/RS e Governador do Estado, Tarso Genro, determinou novos estudos com vista a adequar o projeto de acordo com as sugestões apontadas pela GRANPAL, através de Comissão Técnica. Entretanto, até a presente data nenhum outro edital para a construção e concessão da

---

<sup>33</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro do ano seguinte.

<sup>34</sup> A Proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilizada com o Plano Plurianual, e elaborada com a participação popular, na forma da lei, e em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, é composta pelo orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos; pelos orçamentos das autarquias estaduais e; pelos orçamentos das fundações mantidas pelo Estado, para o exercício financeiro do ano seguinte.

Rodovia do Progresso (ERS-010) foi publicado. Passados cinco anos, o processo da Ação Popular continua tramitando no Tribunal de Justiça e não possui uma sentença.

### **3.2.2 Complexo Prisional da Região Metropolitana**

O outro edital autorizado pelo CGPPP/RS foi o de licitação de concorrência internacional nº 001/2010 de concessão administrativa para a construção e gestão de complexo prisional composto por unidades penais. Porém, como mencionado anteriormente, o edital nº 001/2010 foi revogado juntamente com o edital nº 002/2010 pela Resolução nº 007/2010 do CGPPP/RS. Entretanto, o Governo do Estado conseguiu iniciar a construção do Complexo Prisional em Canoas de outra forma.

Conforme consta no Diário Oficial do Estado (27/09/2013), foi publicada a Súmula de dispensa de licitação, relativa ao processo nº 007484-12.02/13-7, na qual a Superintendência dos Serviços Penitenciários (contratante) e Verdi Sistemas Construtivos S.A. (contratada) firmam contrato (em 26/09/2013), cujo objeto é a contratação de empresa especializada no ramo de engenharia para execução de obra, com execução indireta, em regime de empreitada global, com fornecimento de materiais e mão de obra, visando à construção do Complexo Penal de Canoas, contendo três unidades prisionais com capacidade total de 2.415 vagas, visando a desativação do Presídio Central de Porto Alegre; no valor de R\$ 98.663.134,50; tendo como fundamento legal a Dispensa de Licitação justificada por situação de emergência, conforme o inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993.

O Complexo Penitenciário, construído a partir de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é formado por três unidades isoladas, além de um complexo administrativo e de serviços. As unidades são independentes entre si, possuindo acesso controlado e único, e compostas por refeitório, vestiário para agentes penitenciários, setor de recepção e revista para visitas, ala de inclusão, ambulatório, salas de aula e ala carcerária com pátios internos e espaços para atividades variadas, como oficinas de trabalho (SUSEPE, 2015).

### **3.2.3 Saneamento - Corsan**

Conforme publicado no Diário Oficial do Estado (DOE)<sup>35</sup> de 17/11/2010, a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) autorizou a Companhia de Águas do Brasil (CAB

---

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.corag.rs.gov.br>

Ambiental) o desenvolvimento dos estudos de viabilidade voltados à Parceria Público-Privada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Santa Maria, conforme Manifestação de Interesse apresentada em 29/10/2010.

Em 2011 a Corsan lançou edital de chamamento público para manifestação de interesse (SMI)<sup>36</sup> na apresentação de estudos contendo detalhamento técnico operacional, institucional e econômico-financeiro no âmbito da concessão de serviços de saneamento básico, excetuados os serviços de abastecimento de água. De acordo com a Nota informativa nº 03/2011 emitida pela Corsan, vinte e quatro propostas foram protocoladas em Manifestação de Interesse Privado, sendo que foram emitidos dezoito termos de autorização para o desenvolvimento de estudos técnicos e projetos básicos, conforme DOE de 31/01/2012.

Em 13/09/2012 foi realizado o Pregão Eletrônico do Edital Corsan nº 255/2012 para contratação de prestação de serviços de assessoria para avaliação da viabilidade geral dos estudos apresentados pelas empresas/consórcios autorizadas no PMI, sendo o lote do Pregão adjudicado para PRICEWATERHOUSECOOPERS SERVIÇOS PROFISSIONAIS, por R\$ 1.698.824,16.

Nos anos de 2013 e 2014 não houve muitos avanços em relação a elaboração de edital para contratação de PPP, sendo o PMI retomado em 2015, conforme publicado no DOE de 03/12/2015.

### **3.2.4 Metrô de Porto Alegre (MetrôPoa)**

Em 24/04/2012 a Portaria nº 185 do Ministério das Cidades (MC)<sup>37</sup>, divulgou o resultado do processo de seleção para beneficiar os municípios integrantes dos Grupos MOB 1, MOB 2 e MOB 3, do PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do MC, sendo que a Carta-Consulta do Metrô de Porto Alegre (MetrôPoa) - 1ª fase foi selecionada para acesso aos recursos do Programa PAC Mobilidade Grandes Cidades, tendo o valor de repasse pelo Orçamento Geral da União (OGU), a fundo perdido de R\$ 1 bilhão, o valor de empréstimo de R\$ 1,049 bilhão, sendo um total de investimento no valor de R\$ 2,817 bilhões.

O projeto do MetrôPoa está baseado em um modelo de integração com os sistemas de BRTs e com o Trensurb. Com extensão de 14,88 km, a Fase 1 de implantação do Metrô terá 13 estações, distribuídas entre as proximidades da Esquina Democrática e a Fiergs, na zona Norte.

---

<sup>36</sup> DOE 09/08/2011 p.32

<sup>37</sup> <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2012&jornal=1&pagina=104&totalArquivos=256>

Com tecnologia baseada em um metrô leve com alimentação elétrica, estima-se que o transporte atenda diariamente 300 mil usuários, ampliando a oferta de transporte coletivo e estimulando a redução do uso do automóvel (PORTO ALEGRE, 2013).

Em 2013, o Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e o Município de Porto Alegre, através da Secretaria Municipal de Gestão (SMGes) e a Secretaria Municipal de Transporte (SMT) comunicaram, no DOE (18/10/2013), o Edital para Solicitação de Manifestação de Interesse (SMI) nº 001/2013 divulgando a intenção em receber estudos de viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica, bem como projetos e estudos técnicos em nível de detalhamento suficiente para composição do Edital de contratação de PPP do MetrôPoa – fase 1.

Em 02/12/2013, conforme publicado no DOE, a Comissão Técnica, instituída através do Decreto Estadual nº 50.915/2013, julgou aprovadas as Manifestações de Interesse da Iniciativa Privada dos seguintes interessados: GRUPO DE EMPRESAS formado pela ATP ENGENHARIA LTDA, HEADWAYX ENGENHARIA LTDA, e AGR PROJETOS E ESTRUTURAÇÃO LTDA; CR ALMEIDA S/A ENGENHARIA DE OBRAS; GRUPO DE EMPRESAS formado pelas empresas INVESTIMENTOS E PARTICIPAÇÕES EM INFRAESTRUTURA S.A (INVEPAR) e ODEBRECHT TRANSPORT PARTICIPAÇÕES S.A. (OTPP); TRIUNFO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A e CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A.

A Portaria nº 794, de 18/12/2014, do Ministério das Cidades<sup>38</sup>, divulgou a inserção do empreendimento do MetrôPoa – fase 1 dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Pacto da Mobilidade. Sabe-se que até o momento, conforme publicado no Diário Oficial de Porto Alegre<sup>39</sup> (08/10/2015), que a prefeitura do município contratou, através de inexigibilidade de licitação<sup>40</sup>, no valor de R\$ 3.305.668,50 a empresa Metro de Madrid S.A para prestação de serviços de assessoria técnica de engenharia e capacitação de recursos humanos para o processo de licitação do Metrô.

---

<sup>38</sup> <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/12/2014&jornal=1&pagina=235&totalArquivos=235>

<sup>39</sup> Disponível em: [http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1539\\_ce\\_20151008\\_executivo.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1539_ce_20151008_executivo.pdf)

<sup>40</sup> Com base legal no art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993



### 3.3 OS PROJETOS MUNICIPAIS

Em relação aos projetos de Parcerias Público-Privadas em nível municipal no Estado, são apresentadas quatro iniciativas: os Portais da Cidade de Porto Alegre; prestação de serviço de Limpeza Pública de Canoas; a prestação de serviços de auto-geração de energia a partir da industrialização dos resíduos sólidos urbanos não reciclados de Cachoeirinha; e dos serviços relativos ao Sistema de Esgotamento Sanitário de Pelotas.

#### 3.3.1 Portais da Cidade – Porto Alegre

O município de Porto Alegre, teve sua primeira iniciativa em PPP em janeiro de 2007 quando publicou a Solicitação de Manifestação de Interesse em Parceria Público-Privada, ou outra forma de contratação, para a execução do projeto Portais da Cidade<sup>41</sup>. O projeto previu a qualificação do transporte coletivo urbano pela melhor utilização da frota de ônibus na cidade, além de contribuir para a revitalização do Centro e a redução dos índices de poluição na Capital.

Inicialmente, o projeto baseava-se na construção de três Portais e demais infraestrutura necessária à implantação do sistema BRT – *Bus Rapid Transit* na região central da cidade de Porto Alegre. Os ônibus procedentes dos bairros chegariam em três portais, nas imediações do centro da cidade, onde os passageiros fariam uma transferência integrada para veículos modernos, mais rápidos, mais seguros e menos poluentes e que circulariam entre os portais e 18 pontos no centro da cidade.

As obras seriam feitas em regime de Parceria Público-Privada na modalidade de concessão administrativa e em troca o parceiro privado poderia explorar os estabelecimentos comerciais em prédios de alto padrão, com comércio e prestação de serviços, cobertos e climatizados. Entretanto, tal projeto foi sendo descaracterizado ao longo do tempo, e em virtude do atual interesse da Prefeitura em implantar o projeto do Metrô de Porto Alegre o projeto dos Portais da Cidade foi abandonado.

#### 3.3.2 Limpeza Pública – Canoas

Em 2007, o município de Canoas tornou público o Edital<sup>42</sup> nº 031/2007 para contratação de serviço de limpeza pública, na modalidade concessão administrativa, com valor

---

<sup>41</sup> Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <http://www.ppp.portoalegre.rs.gov.br>

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/licitacao/visualizar/id/100587>

R\$748.609.687,08 estimado para 20 (vinte) anos da concessão, com abertura prevista para 24/08/2007, entretanto a abertura das propostas foi suspensa em 20/08/2007.

Posteriormente, em novembro de 2008, a Comissão Permanente de Licitações (CPL) revogou o certame devido o requerimento formal exarado pela Secretaria Municipal de Transportes e Serviços Públicos (SMTSP). De acordo com informações da ata de revogação do certame, em 30/09/2008 o Secretário da SMTSP encaminhou ao Departamento de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC) a seguinte manifestação:

“Considerando as notícias referentes ao julgamento pelo TCE em relação ao processo que instruí a Parceria Público Privada (PPP) serem de natureza contrários às intenções da Administração. E que, embora não tenhamos recebido documento de qualquer natureza explicitando o veredicto daquele tribunal, nos sentimos forçados a solicitar orientação instrução sobre o futuro jurídico administrativo e o melhor remédio na solução do contrato referente à limpeza pública de Canoas. Diante do impasse de retomar a PPP devidamente adequada as diretrizes entendidas e determinadas pelo TCE, ou ordenar uma licitação convencional de curto prazo (5 anos). Considerando a importância e o reflexo na comunidade dos serviços prestados através do Contrato Emergencial 006/2008 entendemos ser de extrema relevância, preventivo e seguro a tomada de iniciativa na busca de instruir um processo independente da modalidade (PPP ou licitação convencional) de buscarmos através da antecipação e iniciativa, meios que garantam ainda no presente exercício, a solução técnica e jurídica que mais se adequar à segurança administrativa e de governo. Como sugestão, gostaríamos de informar ao DGLC que o município de Novo Hamburgo, vivenciou a experiência de buscar a PPP e também viu frustrada tal iniciativa. Tendo de imediato procedido um evento licitatório nos moldes clássicos. Para fins de referência sugerimos que sejam efetuados contatos no intuito conseguir cópia desta licitação, já que resultando exitosa e está hoje em vigor. Por outro lado, informamos que a SMTSP/DSP/SLP já está tomando a iniciativa de adequação de quantitativo e especificações para serviços e ainda equipamentos voltados ao foco de curto prazo (5 anos). Temos a intenção, de juntamente ao DGLC, instituir o processo levando ao conhecimento de governo a urgência que requer o presente caso dando a partida aos atos administrativos, técnicos e jurídicos que antecipam e requerem por parte da administração o evento licitatório de tal envergadura.”

Respondendo à manifestação do Secretário da SMTSP, o Departamento de Gestão de Licitações e Contratos, a quem fora encaminhada a manifestação, através de sua Diretora e Membro da CPL, assim referiu:

“Diante de seu questionamento, tenho a referir que a solução a ser envidada no presente caso é a revogação do processo licitatório da PPP- CP 031/2007, ante o julgamento do TCE. Assim, retorno o presente expediente para a tomada das

providências à cargo da Secretaria requisitante (SMTSP) para que possamos proceder na revogação, o que somente pode se dar por ordem expressa da autoridade competente. Com relação ao contrato com a Prefeitura de NH, sugiro à SMTSP oficial solicitando vistas dos autos do procedimento licitatório e depois, caso o procedimento esteja de acordo com as expectativas da administração de Canoas devem ser procedidas cópias e submetidas ao crivo da área técnica para elaboração de nosso Projeto Básico adaptado à realidade de Canoas e, feito isto submetido ao crivo do DGLC para formatação de edital, nos termos da lei.”

Ainda, conforme relato da CPL, considerando o interesse da Administração em manter a lisura de todos os procedimentos administrativos, bem como inexistindo óbice legal, a CPL invocou a manifestação da Autoridade Superior, na pessoa do Prefeito Municipal, que acolhendo a manifestação da Secretaria requisitante e concluindo pela inconveniência e inoportunidade da continuidade do certame, com fulcro no artigo 49 da Lei Federal n.º 8.666/93, determinou a revogação do certame. Assim, tendo sido acolhida a sobredita manifestação e por determinação da Autoridade Superior a CPL revogou o certame.

### **3.3.3 Resíduos Sólidos e Energia – Cachoeirinha**

Em julho de 2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha publicou chamamento para realização de Consulta Pública sobre o edital de concorrência nº 006/2015 para contratação de PPP, na modalidade concessão administrativa, para prestação de serviços de auto-geração de energia a partir da industrialização dos resíduos sólidos urbanos não reciclados.

A Consulta Pública, com finalidade de coletar sugestões da sociedade para a construção do edital de licitação, ficou disponível entre os dias 06/07/2015 a 05/08/2015, atendendo as diretrizes dispostas no art. 4º da Lei Municipal nº 3.034, de 06 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Programa Municipal de PPP em Cachoeirinha. Sendo que em 09/09/2015 (publicado no DOE) foi convocada Audiência Pública para sugestões da sociedade.

O edital de concorrência nº 006/2015 apresentou como justificativa para a contratação o fato de que o município de Cachoeirinha não pode assumir, por meios próprios e diretamente, a industrialização do processo de transformação de resíduo sólido em energia, pois o mesmo não dispõe de orçamento para os investimentos necessários, nem da indispensável experiência específica exigida.

A abertura das propostas prevista para o dia 07/12/2015 não ocorreu, em consulta ao andamento da licitação no site da prefeitura apenas consta que a licitação foi cancelada e não há a apresentação de motivos.

### 3.3.4 Saneamento – Pelotas

Pela primeira vez em Pelotas a prefeitura abriu a possibilidade à iniciativa privada de contribuir para a ampliação e melhorias no saneamento básico do município publicando, em 13/08/2015, o Edital de chamamento público nº 01/2015 com o objetivo de chamar pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, interessadas em apresentar estudos para subsidiar eventual procedimento licitatório, sob o regime de concessão, na modalidade de Parceria Público-Privada, dos serviços relativos ao Sistema de Esgotamento Sanitário do Município.

Conforme publicação da prefeitura<sup>43</sup>, apesar das ações para conseguir financiamentos e dos esforços do Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (Sanep), foi constatado que isso seria insuficiente para a cidade alcançar o patamar pretendido. O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), em vigor desde 2012, apontou todos os desafios que Pelotas precisa enfrentar para atingir a meta de universalizar o saneamento básico na cidade. Para o município alcançar o patamar pretendido são necessários investimentos na ordem de R\$ 350 milhões, sendo que atualmente, 60% dos efluentes são coletados e deste percentual apenas 30% é tratado. A SMI foi provocada pelas empresas GS Inima Brasil LTDA; Solvi participações em Projetos de Saneamento LTDA e Enorsul Serviços de Saneamento LTDA, que demonstraram interesse em manter parceria com o poder público.

---

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxNS0wOC0xMw==&codnoticia=39725>

## 4 ANÁLISE

As primeiras tentativas de consolidação de Parceria Público-Privada no Estado do Rio Grande do Sul mostraram-se até então desastrosas, seja por impedimento jurídico, seja pela descontinuidade de projetos ou até mesmo pela falta de recursos. A pesquisa constatou que não há nenhuma Parceria Público-Privada contratada no RS, tal confirmação vem ratificar as informações dos veículos de comunicação (rádio, TV e internet) a respeito disto. Entretanto, é válido mencionar que muitas informações encontradas não tratavam exatamente sobre a contratação de PPPs (regidas pela Lei Federal nº 11.079), mas de fato, por algum outro tipo de contrato envolvendo um ente público e um ente privado, como no caso dos convênios de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada (empresas) ou mesmo por algum contrato administrativo regido exclusivamente pela Lei Federal nº 8.666.

### 4.1 INCONSISTÊNCIA JURÍDICA

Verificou-se que os editais de licitação para as concessões da Rodovia do Progresso, do Complexo Prisional (Canoas), da Geração de Energia a partir de Resíduos Sólidos de (Cachoeirinha) e do Serviço de Limpeza Pública (Canoas) foram revogados antes de que os atos administrativos, possivelmente nocivos aos interesses públicos, fossem realizados. O que envolve questões legais sobre a formatação dos editais e dos contratos.

### 4.2 CORPO TÉCNICO

A partir da constatação de que os entes da Administração Pública estão recorrendo à contratação de consultoria para apoio técnico na modelagem de concessões de PPPs, conforme descritos anteriormente, percebe-se o quanto o corpo técnico dos entes públicos não possui o conhecimento apropriado para dar sequência aos atos necessários para a modelagem desses contratos, tal como a alocação e mitigação dos riscos, a estruturação do processo licitatório, qualificação econômico-financeira do parceiro privado, metodologias executivas, definição de indicadores de desempenho, garantias de cumprimento do contrato, meios de lidar com situações graves de conflito ou de inadimplemento contratual, entre outros desafios que envolvem todo o complexo esquema de estruturação que uma Parceria Público-Privada exige.

Outro aspecto referente a esse déficit e que deixa dúvidas é se essas consultorias contratadas vão colaborar com a qualificação do corpo técnico da Administração Pública, dado que, por ser uma experiência nova no Estado, os gestores e servidores públicos ainda tem pouco conhecimento para modelagem adequada dos contratos. Se houver, de fato, um intercâmbio de conhecimento entre as consultorias especializadas em PPP e os técnicos da Administração Pública, elas vêm a somar ao processo, mas do contrário, corre-se o risco que tenhamos empresas de consultoria disputando um mercado rentável sem a garantia que os produtos de seus trabalhos favoreçam a disseminação de conhecimento e resultem em projetos que não sofram nenhum impedimento legal ou técnico.

#### 4.3 DESCONTINUIDADES

O caso do projeto Portais da Cidade é um exemplo das discontinuidades existentes, sejam elas referentes as (in)definições na modelagem dos projetos; pelo (des)interesse dos gestores públicos e também pelos conflitos existentes nas disputas políticas do poder. A mesma ideia vale para o caso do Complexo Prisional de Canoas, o qual depois de ter licitação cancelada foi reformulado e contratado em caráter emergencial com dispensa de licitação. Fica uma pergunta a ser esclarecida neste caso: como ocorreu a transformação de um ambicioso projeto formatado para ser executado e gerido através de Parceria Público-Privada e que depois foi transformado em um projeto cuja construção física está quase concluída e prestes a ser operado totalmente pelo poder público?

No âmbito estadual, a legislação das Parcerias Público-Privadas no Estado foi definida ainda no governo de Germano Rigotto (2003-2006), porém somente a partir do governo de Yeda Crusius (2007-2010) é que apareceram os primeiros resultados das iniciativas para implantação das PPPs no Estado. Durante o governo de Tarso Genro (2011-2014) essas iniciativas perderam um pouco o fôlego, em parte pelo fato da criação da Empresa Gaúcha de Rodovias<sup>44</sup> (EGR), empresa pública criada para administrar as estradas com pedágio

---

<sup>44</sup> Com uma estrutura enxuta e eficiente, a EGR contrata empresas para o trabalho de arrecadação, manutenção, conservação, pintura e ampliação das rodovias. Com o fim dos contratos de concessão das estradas gaúchas, o Governo seguiu o modelo de pedágios públicos e comunitários implantados pelo DAER. Essas praças são administradas com a participação da comunidade e têm os custos dos pedágios reduzidos sem diminuir a qualidade e a segurança das estradas. Os valores dos pedágios de Portão, Campo Bom e Coxilha permanecem os mesmos. Os demais tiveram uma redução de aproximadamente 30%. A EGR conserva, sinaliza e recupera as rodovias que estão abaixo das especificações contratuais, além de implementar, junto ao DETRAN e a Polícia Rodoviária Estadual, um programa de segurança no trânsito para alcançar o índice zero de vítimas fatais em acidentes. As rodovias federais voltaram a ser administradas pelo Governo Federal. A cobrança de pedágios deixará de existir. Disponível em: <http://www.egr.rs.gov.br/lista/276/quem-somos#>

pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul. O atual governador do Estado, José Ivo Sartori, em seu primeiro ano de mandato, sancionou a Lei estadual nº 14.686/2015 modificando a Lei estadual das PPPs de 2005 e conforme vem sendo noticiado pretende pôr em execução o novo Plano Estadual de concessão de rodovias para a iniciativa privada.

#### 4.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR

Verifica-se que as iniciativas de Parcerias Público-Privadas no Rio Grande do Sul possuem uma participação popular limitada no desenvolvimento de tais parcerias. A participação popular limita-se à Consulta Pública<sup>45</sup> e à Audiência Pública<sup>46</sup> sendo os únicos momentos em que os cidadãos são consultados a respeito dos projetos.

Participação entendida de forma sucinta, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. De modo amplo, a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, os valores) de um sistema de interesses dominantes (PIZZORNO, 1966 apud. AVELAR e CINTRA, 2004).

Conforme Di Pietro (2012), não há dúvida de que a exigência de Consulta Pública é útil em termos de participação dos interessados, mas ela será inútil para o cumprimento dos princípios da democracia participativa se as sugestões não forem efetivamente examinadas e a sua recusa devidamente justificada. A consulta não pode se transformar em mero instrumento formal para dar aparência de legalidade à exigência, como costuma acontecer com relação a medidas semelhantes em outras leis.

Verificou-se ainda, que a Ação Popular interposta no processo licitatório da Rodovia do Progresso se mostrou um eficaz instrumento de proteção do interesse público e um exemplo de

---

<sup>45</sup> As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes: I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização; II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver; III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação; IV - sistematização das contribuições recebidas; V - publicidade de seus resultados; e VI - compromisso de resposta às propostas recebidas. Decreto Federal nº 8.243/2014.

<sup>46</sup> As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes: I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização; II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados; III - sistematização das contribuições recebidas; IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e V - compromisso de resposta às propostas recebidas. Decreto Federal nº 8.243/2014.

exercício da democracia. Ela permitiu que o povo pudesse interferir na gestão do Estado, defendendo a moralidade do setor público e protegendo o meio ambiente.

Mesmo que os autores da Ação Popular, identificados membros do sindicato das empresas transportadoras, e que talvez, tivessem interesses particulares, verificou-se que os interesses coletivos foram respeitados. A Ação possibilitou que um conjunto de cidadãos, diante de uma possível irregularidade na contratação de um serviço público, pleiteassem a suspensão do processo licitatório, pois da forma como estava elaborado o mesmo poderia causar prejuízos ao patrimônio público, à moralidade e ao meio ambiente. O Governo do Estado teve que recuar suas intenções e rever a modelagem do projeto de PPP. Isso de certa forma foi benéfico, servindo de modelo para que as futuras licitações estejam de acordo com os princípios da Administração Pública.

Conforme Britto (1992), participação popular, então, somente poder existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. É igual a dizer: com a pessoa privada influenciando constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político. Enfim, a parêntese temática poder político/essência normante puxa outra, que é participação popular/poder político, no sentido de que a participação do povo nos negócios do Estado se dá pela via do exercício do poder governativo.

Ademais, Britto (1992) afirma que proclamar que o controle popular do poder é forma de exercício dos direitos de liberdade, ou de cidadania, é considera-lo enquanto direito público subjetivo: isto é, um direito referido a um sujeito privado, expressamente adjetivado como indivíduo, cidadão, porém com a particularidade de que o seu exercício opera às custas do Poder Público. É exprimir, direito subjetivo que tem por contraponto um específico dever estatal, uma ação ou omissão (conforme o caso) diretamente cobrado do Estado. Assim entendidas as coisas, a finalidade do controle social do poder, enquanto direito público subjetivo é forçar o Estado a acatar a conduta do particular perante ele, Estado, porque o gozo do direito subjetivo implica a assunção de uma conduta privada que se quer respeitada pelo Poder Público.

Conclui-se que a Ação Popular é um instrumento muito mais de controle social do que de democracia participativa no sentido estrito, visto que a iniciativa do processo se dá pela vontade do povo, mas que a continuidade do processo deve seguir os trâmites legais do Poder Judiciário, situação em que o povo perde o empoderamento inicial que detinha e passa a ser mero espectador das decisões, característica de uma democracia representativa.



#### 4.5 TRANSPARÊNCIA

Uma informação é transparente quando disponibilizada sem travas ou requisitos, compreensível ao incluir todos os elementos relevantes, confiáveis e de qualidade, sendo inteligíveis e disponíveis a qualquer cidadão. Ela cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública, atendendo ao Princípio da Publicidade, conferindo a transparência às ações da Administração Pública e permitindo o controle social. A transparência auxilia na realização da democracia por meio da divulgação dos processos por intermédio dos quais as decisões são tomadas. Isso abre possibilidade de intervenção da coletividade (controle social) na eliminação da soberania de interesses particulares em detrimento do interesse público. A transparência das informações deve ser atemporal, ou seja, as informações devem estar disponíveis a qualquer momento a quem possa interessar.

O acesso às informações<sup>47</sup> que serviram de base para a elaboração deste estudo, em alguns momentos foi dificultado pela indisponibilidade das mesmas nos sites do governo do Estado e dos municípios. Para a obtenção de algumas informações foi necessário recorrer ao portal da transparência do Estado, sendo obrigatório o preenchimento de cadastro e da realização de fracionamento dos pedidos em vários formulários, pois não pode haver várias solicitações em um mesmo protocolo. Somado a isso, convém mencionar, a necessidade de aguardar os prazos estipulados em Lei<sup>48</sup>, e que mesmo assim algumas informações foram enviadas de forma equivocada, tal como ocorreu quando tinha sido solicitado o relatório da consulta pública realizada a respeito da licitação do Complexo Prisional e o que foi recebido por e-mail foi a ata da audiência pública, válido, mas em desacordo com a solicitação.

Ainda, verificou-se que o site governamental da Central de Licitações do Estado (CELIC) persistia em apresentar falhas em seu servidor, principalmente ao conteúdo dos processos licitatórios da Rodovia do Progresso e do Complexo Prisional. Mesmo que tenha sido feita a comunicação da falha à ouvidoria o erro persistiu.

Na prática, o que se observou é que ainda impera a transparência passiva das informações no âmbito do governo estadual e também de vários municípios do interior que não

---

<sup>47</sup> É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (art.8º, Lei Federal nº 12.527/2011).

<sup>48</sup> Não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá informar no prazo não superior a 20 (vinte) dias. O prazo poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente (art.11, Lei Federal nº 12.527/2011).

estão atendendo ao Princípio da Publicidade e que carecem de adequar suas ferramentas para a disponibilização de informações sobre suas legislações e licitações.

#### 4.6 RECURSOS PÚBLICOS

Conforme Shinohara e Savoia (2008, p.46), a estruturação de uma PPP envolve custos mais elevados do que em uma concessão tradicional, por exemplo, uma vez que há uma análise muito mais detalhada dos riscos envolvidos e, mais importante, da alocação ótima dos riscos; há ainda a definição da modelagem institucional mais adequada para permitir a alocação eficiente dos riscos e o adequado funcionamento do mecanismo de pagamento predefinido; e por último, deve-se obrigatoriamente realizar um estudo justificando a PPP como a melhor opção de contratação antes da licitação do projeto sob essa forma.

Ao que tudo indica, a Parceria Pública-Privada do MetrôPoa ainda precisa garantir os recursos do Governo Estadual. A crise financeira em que se encontra o governo do Estado aparece como impedimento para continuidade do projeto. Os recursos da prefeitura estão garantidos, assim como a parcela do governo federal a fundo perdido, mas falta a parte do Estado. A solução parece ser a criação de um fundo garantidor composto por ativos da União, como terrenos e ações, e serviria como garantia ao parceiro privado, que cobriria a parcela de investimento do governo estadual na obra; alternativa cogitada em virtude de que fundo especial ou mobiliário, previsto no art. 14 da Lei estadual, ainda não foi criado para dar garantia adicional ao cumprimento das obrigações assumidas pela Administração Pública Estadual.

#### 4.7 OUTRAS OBSERVAÇÕES

Observou-se que muitos são os particulares interessados em firmar Parceria Público-Privada com o Poder Público, visto que não foram poucas as Manifestações de Interesse Privado (MIP) apresentadas até então. Com a modificação da Lei estadual, o setor privado ganhou forças para a proposição de projetos, ou seja, surge então a possibilidade de as empresas privadas “empurrarem” propostas para a Administração Pública na tentativa de se criar uma necessidade de obra ou serviço público onde, a princípio, não existiria. Inverte-se a lógica, não mais é necessário buscar um parceiro privado para executar um serviço público para atender a uma demanda a ser sanada por uma política pública, mas sim uma demanda privada que vê na parceria com o poder público uma possibilidade de ganhos, seja com ente privado firmando um

contrato com o ente público, ou seja ele, o ente privado, sendo remunerado por terceiro (outro privado) que pagará os custos do projeto aos autores do mesmo, conforme permite a lei.

O quadro a seguir apresenta algumas características observadas nos projetos/iniciativas de Parcerias Público-Privadas identificadas no Estado e nos Municípios.

**Quadro 8 – Características dos projetos de PPP analisados**

Projeto	Tipo de concessão	Poder Público	Prazo
Complexo Prisional	Administrativa	Estadual (Susepe)	27 anos
Rodovia do Progresso	Patrocinada	Estadual (Detran)	35 anos
Esgotamento Sanitário do RS	Patrocinada	Estadual (Corsan)	*
MetrôPoa	Patrocinada	Federal Estadual Municipal	30 anos
Limpeza pública de Canoas	Administrativa	Municipal (Prefeitura)	20 anos
Portais da Cidade	Administrativa	Municipal (Prefeitura)	*
Auto-geração de energia a partir de resíduos sólidos - Cachoeirinha	Administrativa	Municipal (Prefeitura)	35 anos
Esgotamento Sanitário de Pelotas	Patrocinada	Municipal (Sanep)	*

Fonte: elaborado pelo autor

Verificou-se que tanto a Administração do Estado quanto a dos Municípios, estão se abrindo às parcerias com o setor privado através de PPP. As autarquias, no caso da Sanep de Pelotas, e as sociedades de economia mista, no caso da Corsan, também estão considerando tais parcerias. Interessante observar que nos casos da Sanep e da Corsan elas são as concessionárias responsáveis pela coleta e tratamento do esgoto dos municípios onde atuam, mas demonstram a intenção de realizar as subconcessões (uma prerrogativa dada pelo art.26 da Lei Federal nº 8.987, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente), dos serviços públicos que são de suas competências. Conforme Di Pietro (2012), a subconcessão, é uma parte do próprio objeto da concessão que é transferida para outra empresa, por exemplo, uma concessionária que tenha concessão para explorar dez linhas de ônibus e faz subconcessão de duas dessas linhas.

Nos projetos de saneamento (Corsan e Sanep) e de transporte (Rodovia do Progresso e MetrôPoa) o tipo de concessão indicado é o patrocinado, visto que o usuário irá remunerar o parceiro privado com o pagamento de tarifas solidariamente ao parceiro público, o qual pagará através de contraprestação pecuniária. Já nos projetos que envolvem os serviços que são

usufruídos apenas indiretamente pelo cidadão a contratação indicada é a do tipo Administrativa, como no caso do Complexo Prisional de Canoas, dos Portais da Cidade de Porto Alegre e da Limpeza Urbana de Canoas.

Dentre os projetos analisados que ainda estão em fase de aprimoramento, o MetrôPoa parece ser o mais promissor e factível de ser concluído. Entretanto, até o efetivo início das operações, o projeto ainda precisa superar várias etapas. Fora a garantia dos recursos estaduais, é necessário que o edital e o contrato sejam elaborados e submetidos à audiência pública e consulta pública, que seja realizada a concorrência, haja obtenção das devidas licenças ambientais, entre outros requisitos, para que assim as obras, com previsão de cinco anos, possam ser iniciadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do conjunto de informações coletadas e analisadas sobre os projetos de Parcerias Públicas-Privadas no Rio Grande do Sul, percebe-se que não existe apenas um motivo para o fracasso da implantação das Parcerias, mas sim um conjunto de fatores que influenciaram a inexistência desse tipo de contrato entre o setor público e o setor privado no Estado gaúcho. A inconsistência jurídica em torno dos editais e dos contratos, a ausência de um corpo técnico qualificado para modelagem, a falta de transparência das informações somada com a limitada participação popular no desenvolvimento dos projetos, e a indisponibilidade de recursos financeiros pela Administração Pública Estadual, podem ser considerados os fatores que fizeram (e que estão fazendo) com que nenhuma Parceria Público-Privada tenha sido concretizada no Estado até o momento.

Os serviços públicos realizados pelo Estado e pelos Municípios do Rio Grande do Sul, assim como na maioria dos demais Estados brasileiros e nos países de economia emergente, assim como os da América do Sul, são julgados como ineficientes e têm a qualidade dos serviços discutíveis pela população e pelos interesses do setor privado. Daí o aumento das iniciativas de PPPs no Estado, em detrimento de outras formas de contratação e prestação de serviços públicos, que são justificados pelos gestores públicos a partir dos prováveis benefícios trazidos pelos contratos de PPPs. Assim, os governos favoráveis em obedecer a doutrina liberal com a diminuição do tamanho do Estado, favorecem que a iniciativa privada preste serviços essenciais à população ao cederem às PPPs. As vantagens desse tipo de parceria podem ser grandes, mas as desvantagens podem ser maiores ainda se levarmos em conta que os riscos dos empreendimentos de PPPs são compartilhados. Os riscos nesse modelo precisam ser bem identificados e minimizados, pois em comparação com as concessões comuns eles tendem a comprometer muito mais os recursos financeiros e os bens públicos do Estado.

Este estudo buscou não tomar partido se a favor ou contra a implantação da Parcerias Público-Privadas no Estado do Rio Grande do Sul. Também procurou não tomar partido se a figura das PPPs é ou não sinônimo de privatização, pois tais abordagens, neste momento, não contribuiriam à proposta inicial deste estudo, que era a de identificar, analisar e realizar breves conclusões a respeito da não concretização de contratos de PPPs no Rio Grande do Sul. Além disso, este estudo também procurou se mostrar inovador no que compete a identificação e exposição destas propostas para a sociedade gaúcha, que parece não estar a par do que realmente é uma Parceria Público-Privada, parte disso devido ao fato de que os meios de comunicação que, muitas vezes, confundem as PPPs com outros tipos de contratação; e nem mesmo o Estado

(inclui-se o governo estadual, as prefeituras e entes da Administração indireta) parece estar comprometido com isto, visto que há carência de informações referente ao tema e aos projetos em andamento.

Por fim, considera-se válido que o Estado procure meios de proporcionar melhores serviços públicos à sua população, isso faz parte dos desafios da gestão pública, alguns meios talvez favoreçam mais um lado que outro, e isso deve ser bem avaliado na escolha por qualquer dos tipos de parcerias entre o público e o privado dentro daquilo que nossa legislação permite atualmente, mas o mais importante disso tudo é que os gestores públicos levem em consideração que não se deve creditar às Parcerias Público-Privadas sendo a única maneira de solucionar os problemas de gestão do próprio Estado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>>.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Fundação Konrad-Adenauer Stiftung. São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books/about/Sistema\\_pol%C3%ADtico\\_brasileiro.html?hl=pt-br&id=bkdLPRtRI-MC](https://books.google.com.br/books/about/Sistema_pol%C3%ADtico_brasileiro.html?hl=pt-br&id=bkdLPRtRI-MC)>.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos nº 355/2003/MP/MF do Projeto de Lei nº 2.546**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm)>.

BRITTO, Carlos A. “**Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular**”, In: Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, nº 189, pp. 114-122, jul./set., 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>.

CACHOEIRINHA (Município). **Minuta de Edital de Concorrência Pública nº 006/2015**. Disponível em: <<http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/compras-e-licitacoes/consulta-publica-ppp>>. Acesso em: 23/09/2015.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Procedimento de Manifestação de Interesse**. Disponível em: <<http://www.corsan.com.br/node/447>>. Acesso em: 16/09/2015.

DASSO JÚNIOR, Aragon E. **Reforma Do Estado Com Participação Cidadã? Déficit Democrático Das Agências Reguladoras Brasileiras**. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf>>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parcerias Público-Privadas e outras formas**. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

IBGE. **Rio Grande do Sul**. 2010. Disponível em: <[http://cidades.ibge.gov.br/download/mapa\\_e\\_municipios.php?lang=&uf=rs](http://cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=rs)>.

\_\_\_\_\_. **Rio Grande do Sul**. 2015. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/232DX>>

MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado**. Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Gabriela de Abreu. **A compatibilidade dos princípios e modelo de Estado que subjazem ao SUS e a EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares)**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2014. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5849>>.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei nº 9.875, de 8 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre – CGPPP/POA – e autoriza o Poder Executivo a instituir Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal – FGPPPM. Disponível em: <[http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/lei\\_9875.htm](http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/lei_9875.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Metrô terá nova Proposta de Manifestação de Interesse**. 2013. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=159882&METRO+TERA+NOVA+PROPOSTA+DE+MANIFESTACAO+DE+INTERESSE](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=159882&METRO+TERA+NOVA+PROPOSTA+DE+MANIFESTACAO+DE+INTERESSE)>.

RIBEIRO, Maurício P. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.

RIGOLIN, Ivan B. **Comentários às leis de PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais: Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98**. São Paulo: Saraiva: 2008.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei Estadual nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre normas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.234.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Passos para Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada**. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Disponível em: <[http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/3613/Passo-a-passo-para-Manifestacao-de-Interesse-da-Iniciativa-Privada-\(MIP\)](http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/3613/Passo-a-passo-para-Manifestacao-de-Interesse-da-Iniciativa-Privada-(MIP))>.

SHINOHARA, Daniel Y.; SAVOIA, José R.F. **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Barueri, SP: Editora Manole, 2008.