



DEPARTAMENTO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE
LISBOA

MESTRADO EM DIREITO, CIÊNCIAS JURÍDICAS

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: INSTRUMENTO JURÍDICO-
ECONÓMICO PARA A VIABILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLTADAS À INFRAESTRUTURA BRASILEIRA**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas

Autor: Moisés da Silva Medeiros

Orientador: Prof. Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa

Número do candidato: 20160684

Novembro de 2018

Lisboa

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: INSTRUMENTO JURÍDICO-ECONÔMICO
PARA A VIABILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À
INFRAESTRUTURA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa
como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas

APROVADO (a):_____/_____/_____

Profº. Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa
Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

**PORTUGAL/LISBOA
2018**

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, João e Esther Medeiros (*in memoriam*), e aos meus irmãos pelos incentivos recebidos.

A minha esposa, Iris de Jesus, pelos apoios demonstrados em todos os momentos, em especial naqueles de maior provação e dificuldade, que exigiram paciência e espírito de sabedoria.

Aos meus filhos Moisés, João Miguel e Esther Cristina, pela admirável compreensão e aos quais busco construir a cada dia, com a Graça de Deus, um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus Pai, Filho e Espírito Santo, pela sua benevolência e misericórdia divina que se fizeram presentes em todos os momentos de minha vida e que sem as quais nada seria, pois a Graça de Deus me fortalece e me impulsiona na caminhada em busca da Vida Eterna em Cristo, Jesus.

Ao Professor e orientador Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa, pela valorosa orientação e atenção, que mesmo diante das adversidades permaneceu sereno e otimista.

Aos meus familiares, pelo apoio, carinho e compreensão dispensados.

Aos meus amigos e colegas de trabalho pelos constantes incentivos e apoios.

RESUMO

O presente trabalho visa evidenciar as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como instrumento jurídico-econômico que o Governo Brasileiro vem usando em políticas públicas voltadas à infraestrutura nacional. A crise econômica que as nações enfrentam tem como uma das principais consequências à busca dos governos por alternativas que possam atender às demandas das sociedades por melhores e eficientes obras e serviços públicos, a geração de emprego e consequentemente o desenvolvimento dessas nações, considerando a fraca capacidade de endividamento e os limitados recursos econômicos disponíveis. A solução encontrada foi a sinergia entre os recursos públicos e privados, representada pelo instituto da Parceria Público-Privada (PPP), que por meio de projetos bem estruturados, destinados à infraestrutura, e o controle pelos órgãos de fiscalização, vem sendo utilizado com bons resultados a nível internacional. O Brasil, vivenciando a crise econômica e fiscal da década de 80 com reflexos na década de 90, na busca por um meio de gerar empregos, oferecer melhores obras e serviços públicos e proporcionar o desenvolvimento nacional, contando com recursos reduzidos e uma tímida capacidade de endividamento, observando a experiência inglesa, bem sucedida com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), e de Portugal com o desenvolvimento de sua infraestrutura por meio das aludidas parcerias, editou a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. Desta forma, o aludido instituto vem sendo utilizado, pelo Governo Brasileiro, como o principal instrumento jurídico-econômico para implementar políticas públicas, por meio de programas de governo e ações governamentais, voltadas à infraestrutura nacional, a exemplo do: a) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva; b) Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) lançado no Governo da Presidente Dilma Vana Rousseff; c) Programa de Parcerias de Investimento (PPI); d) Programa para prover assessoramento técnico e financeiro aos municípios para estruturação de projetos de concessões, por meio do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – FEP; e) Portal com informações sobre o Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios; e, f) Política Pública de Apoio Permanente às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios. Sendo que as quatro últimas ações foram lançadas no Governo do Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas (PPPs), Instrumento Jurídico-Econômico, Políticas Públicas, Infraestrutura.

ABSTRACT

This paper aims to highlight Public-Private Partnerships (PPPs) as a legal-economic instrument that the Brazilian Government has been using in public policies focused on national infrastructure. The economic crisis that nations face has as one of the main consequences the search of governments for alternatives that can meet the demands of societies for better and efficient public works and services, the generation of employment and consequently the development of these nations, considering the weak capacity and the limited economic resources available. The solution found was the synergy between public and private resources, represented by the Public-Private Partnership (PPP), which, through well-structured projects for infrastructure, and control by the supervisory bodies, it has been used with good results at the international level, for example of England, reference in the matter. Brazil, experiencing the economic and fiscal crisis of the 1980s, with reflections in the 1990s, in the search for a means of generating jobs, offering better public works and services, and providing national development, with reduced resources and a timid indebtedness, noting the successful English experience with Public-Private Partnerships (PPPs), and Portugal with the development of its infrastructure by through the aforementioned partnerships, issued Law No. 11.079 of December 30, 2004, which established general rules for public-private partnership bidding and contracting within the scope of the Union's Powers , of the States, of the Federal District and Municipalities. In this way, the aforementioned institute has been used by the Brazilian government as the main legal instrument to implement public policies, through government programs and governmental actions, focused on national infrastructure, such as: a) Growth Acceleration Program (PAC) launched under the government of President Luiz Inácio Lula da Silva; b) Growth Acceleration Program² (PAC 2) launched in the Government of President Dilma Vana Rousseff; c) Program of Investment Partnerships (PPI); d) Program to provide technical and financing to municipalities for the structuring of concession projects, through the Support Fund for the Structuring and Development of Concession Projects and Public-Private Partnerships of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities- FEP; e) Portal with information on the Concession Support Program and Public-Private Partnerships of States and Municipalities; and, f) Public Support Policy Permanent to the Concessions and Public-Private Partnerships of States and Municipalities. Since the last four actions were launched in the Government of President Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Keywords: Public-Private Partnerships (PPPs), Legal-Economic Instrument, Public Policies, Infrastructure.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I.....	22
1. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA UNIÃO EUROPÉIA.....	22
1.1. Aspectos Gerais	22
1.2. O Modelo Inglês.....	23
1.3. O Modelo Português.....	24
1.3.1. Setor Rodoviário.....	28
1.3.2. Setor Ferroviário	30
1.3.3. Decreto-Lei nº 111/2012 - Alteração do regime jurídico referente às PPPs.....	34
1.3.4. O Tribunal de Contas Português - O Controlo Financeiro Externo em Portugal	35
1.3.4.1. Aspectos Históricos	35
1.3.4.1.1. A reforma do Tribunal de Contas de 1989	37
1.3.4.1.2. A Reforma do Tribunal de Contas de 1997.....	39
1.3.4.1.3. A Reforma do Tribunal de Contas de 2006 e alterações à LOPTC.....	40
1.3.4.2. O Tribunal Português na atualidade	43
1.3.4.2.1. Composição e organização	43
1.3.4.2.2. As secções ou câmaras especializadas.....	44
1.3.4.3. Análise	45
1.4. Tribunal de Contas Europeu	46
1.4.1. O Relatório Especial nº 09/2018: Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados	47
CAPÍTULO II	50
2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL	50
2.1. Aspectos Gerais	50
2.2. Aspectos Jurídico-Econômicos	53
2.2.1. A Constitucionalidade das Leis Estaduais e Municipal	54

2.2.2. A Lei nº 11.079/2004	56
2.2.3. Concessão Patrocinada	57
2.2.4. Concessão Administrativa	58
2.2.5. Características comuns à Concessão Patrocinada e à Concessão Administrativa	58
2.2.5.1. Contraprestação Pecuniária do Parceiro Público ao Parceiro Privado	59
2.2.5.2. Equilíbrio Econômico-Financeiro. Repartição de Riscos	59
2.2.5.3. Compartilhamento de ganhos econômicos	60
2.2.5.4. Financiamento por terceiros. Garantias e Contragarantias	61
2.2.5.5. Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas	62
2.2.5.6. Sociedade de Propósito Específico	63
2.2.5.7. Do Órgão Gestor das Parcerias Público-Privadas	63
2.2.5.8. Do Controle	64
2.2.5.9. Das Penalidades	65
2.2.5.10. Do Prazo	66
2.2.5.11. Providências Prévia à Licitação	66
2.2.5.11.1. Autorização e Motivação	67
2.2.5.11.2. Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal	68
2.2.5.11.3. Consulta Pública	69
2.2.5.11.4. Licença Ambiental	70
2.2.5.12. Licitação	70
2.2.6. Contrato de Parceria Público-Privada	72
2.2.6.1. Diretrizes a serem observadas no contrato de parceria público-privada	73
2.2.6.2. Cláusulas essenciais do contrato de parceria público-privada	74
2.2.6.3. Cláusulas adicionais do contrato de parceria público-privada	74
2.2.6.4. Das garantias do contrato de parceria público-privada	75
2.2.6.5. Da sociedade de propósito específico	76

2.2.6.6. Da licitação	76
2.3. Principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas	79
2.4. O Tribunal de Contas da União	86
2.4.1. Aspectos Históricos e Evolução	86
2.4.2. Composição dos Tribunais de Contas	88
2.4.3. Principais funções e competências dos Tribunais de Contas	89
2.4.4. O Tribunal de Contas da União e a função controle sobre as Parcerias Público-Privadas	90
CAPÍTULO III	94
3. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	94
3.1. Aspectos Gerais	94
3.2. Políticas Públicas no Estado Constitucional Brasileiro	96
3.1.1. Políticas Públicas referentes à Infraestrutura Brasileira	98
3.1.1.1. Programa Brasil em Ação (PBA)	99
CAPÍTULO IV	101
4. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO- ECONÔMICO DE VIABILIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À INFRAESTRUTURA BRASILEIRA	101
4.1. Aspectos Gerais	101
4.2. Governo Federal.....	104
4.2.1. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....	105
4.2.2. Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2)	109
4.2.3. Programa de Parcerias de Investimento (PPI).....	110
4.2.4. Programa para prover assessoramento técnico e financeiro aos municípios para estruturação de projetos de concessões, por meio do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – (FEP)	114
4.2.4.1. Agente Administrador - Caixa Econômica Federal/CEF	115

4.2.4.2.	Consultoria Externa	116
4.2.4.3.	Projeto-Piloto	117
4.2.4.4.	Chamamento público	117
4.2.4.5.	Parceria com Organismos Multilaterais e Agências Internacionais de Cooperação e Desenvolvimento	119
4.2.5.	Portal com informações sobre o Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios.	119
4.2.6.	Política Pública de Apoio Permanente às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios	120
4.3.	Projetos de Parcerias Público-Privadas Federais, Estaduais e de entes subnacionais	122
4.3.1.	Projetos de Parcerias Público-Privadas Federais	122
4.3.2.	Projetos de Parcerias Público-Privadas Estaduais	123
4.3.3.	Projetos de Parcerias Público-Privadas de Entes Subnacionais	125
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129
ANEXOS.....		138
Anexo I.....		138
Anexo II.....		140
Anexo III.....		143
Anexo IV.....		147

LISTA DE QUADROS

QUADRO I – Concessões Rodoviárias Efetuadas em Portugal – pág. 29

QUADRO II – Áreas de Investimentos do PAC 2 – pág. 109

QUADRO III – As Dez PPPs Estaduais com os Valores Mais Expressivos – pág. 124

QUADRO IV – PPPs de Entes Subnacionais – pág. 125

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM I – Esgotamento Sanitário – pág. 100

IMAGEM II – Construção de Infraestrutura em Aeroporto – pág. 113

IMAGEM III – Postes de Iluminação Pública – pág. 118

IMAGEM IV – Metrô de São Paulo – Linha 6 – Laranja – pág. 124

LISTA DE SIGLAS

PPP – Parceria Público-Privada

PPPs – Parcerias Público-Privadas

PFI – Private Finance Initiative

TCU –Tribunal de Contas da União

DBFO – Desing Build-Finance-Operate

CCP – Código de Contratos Públicos

EFNS – Eixo Ferroviário Norte-Sul

FERTAGUS – Travessia do Tejo Transporte S.A.

MST – Metrô Sul do Tejo

RAV – Projeto da Rede de Alta Velocidade

RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade S.A.

FGP – Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

CGP – Comitê Gestor de Parceria Público-Privada

TCU– Tribunal de Contas da União

PBA – Programa Brasil em Ação

PAC– Programa de Aceleração do Crescimento

PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento 2

PPI – Programa de Parcerias de Investimento

FEP – Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

PIB– Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

EPL – Empresa de Planejamento e Logística

MP – Ministério do Planejamento

SDI – Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura

CEF – Caixa Econômica Federal

(SNIS) – Sistema Nacional de Informações de Saneamento do Ministério das Cidades

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem o escopo de analisar as Parcerias Público-Privadas (PPPs), no âmbito da experiência do Brasil, como meio jurídico-econômico de viabilidade de Políticas Públicas voltadas à infraestrutura. Contudo, considerando que o instituto da Parceria Público-Privada não é um fato específico brasileiro, será feita uma abordagem panorâmica sobre esse instituto na União Européia, especificamente na Inglaterra, referência internacional na matéria, e em Portugal.

A crise econômica e fiscal vivenciada pelo Brasil na década de 80 com reflexos na década de 90, que decorreu da crise do Estado e do fenômeno da globalização, acirrou as dificuldades do país em manter um nível mínimo de investimento no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à infraestrutura nacional. A falta de recursos suficientes para investir em serviços e obras de interesse coletivo e a fraca capacidade de endividamento do país, fizeram com que as Administrações Federal, Estadual, Distrito Federal e, em certa medida, a Administração Municipal, buscassem uma solução para enfrentar a questão.

Com esse propósito, e observando que o financiamento e a execução de determinados serviços, que visam atender necessidades públicas, poderiam ser feitos pela iniciativa privada, e, aliada a experiências bem sucedidas de países europeus, o Brasil editou em 2004 a Lei nº 11.079¹, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios.

No que se refere ao embasamento legal o aludido diploma tem fundamento no art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 88, que atribui competência a União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme o teor do art. 173, §1º, III.²

Zymler ao tratar sobre a origem das parcerias no Brasil informa que “As raízes históricas das parcerias, no Brasil, constam das ordenações portuguesas, ensejando a idéia de

¹ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. [Consult. 16 Junho 2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm

² MUKAI, Toshio *et al.* **Parcerias Público-Privadas**. (2ª. ed.). Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2006, p.3.

associação de esforços envolvendo recursos públicos e privados com vista a alcançar a finalidade pública”. Essas parcerias foram recepcionadas pelo Código Civil de 1916, que as denominou de “parcerias agrícolas e pecuárias”³

Para Silva a Parceria Público-Privada estruturalmente surgiu “Da experiência e do pioneirismo bem sucedido do modelo Project Finance, utilizado na construção de usinas hidrelétricas, como as de Ita e Machadinho (Rio Grande do Sul), Serra Mesa (Goiás) e Porto Primavera (São Paulo); Concessões Rodoviárias como as da Ponte Rio Niterói, Nova Dutra, Lagoas, Rodonorte e Autoban; campos petrolíferos como o de Marlin; e vários empreendimentos imobiliários”⁴.

A aludida Lei tem sido o instrumento jurídico-econômico encontrado pelo governo federal para viabilizar e promover políticas públicas voltadas para a infraestrutura, de modo a incrementar o crescimento do país, sem aumentar o endividamento estatal. As Parcerias Público-Privadas, quanto ao aspecto orçamentário, se justifica “pela conveniência de viabilizar investimentos em infraestrutura sem aumentar o endividamento público e com reduzido impacto da meta de resultado primário”⁵ ...”. A Parceria Público-Privada “...foi sem dúvida, uma maneira de o Estado contornar a sua falta de caixa para investimentos e o esgotamento da sua capacidade de contrair novas dívidas”⁶ ...”.

Considerando as experiências de implantação de PPP de outros países, como Inglaterra que havia realizado uma reforma na gestão pública da prestação dos serviços de utilidade pública, Portugal na aplicação em vários setores (hospitalar, transporte rodoviário e ferroviário) e, Chile e Irlanda no transporte rodoviário, o Brasil implantou os primeiros projetos de PPP. “... Cabe aos demais países seguidores e inexperientes nesse tipo de parceria, entre eles o Brasil, procurar definir suas primeiras PPP com base nesse conhecimento já estabelecido, com o intuito de aumentar a probabilidade de sucesso de suas parcerias...”⁷. Desta feita, no caso do Brasil, três projetos de PPP se destacam nas esferas de governo como

³ ZYMLER, Benjamin. “Direito Administrativo e Controle”. In: CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p.21.

⁴ SILVA, Daniel Cavalcante. “Parcerias Público-Privadas: o toque de Midas na administração pública.”. In: CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p.21.

⁵ RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP Parceria Público-Privada**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 32.

⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Parcerias Público-Privadas-PPPs no Direito Positivo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n 2 maio, 2005, p.3. Disponível em : <http://www.direitodoestado.com.br>, acesso em 13.05.2011.

⁷ SHINOHARA, Daniel Yoshio e SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Parcerias público-Privadas no Brasil**. São Paulo: Manole, 2008, p. 11 - 13 e 47.

pioneiros: linha 4 do Metrô de São Paulo, Rodovia MG-050, em Minas Gerais, e Emissário Submarino de Salvador, na Bahia.

Segundo Dias⁸, atualmente há 18 contratos em execução ligados aos governos estaduais. O levantamento, também demonstra que o governo federal passou a considerar mais o uso das PPPs, com 61 parcerias em consulta, ao passo que São Paulo e Minas Gerais, somados, tem outros 20 projetos em estudo (isto é ainda não submetidos à avaliação de interesse do setor privado).

O modelo PPP, tem ganhado espaço nos projetos do Governo Federal, uma vez que esse novo tipo de concessão passou a ser considerado nas políticas públicas.

O programa de PPP, no Estado de Minas Gerais, passa por uma fase muito ativa, haja vista que o aludido programa constitui a principal ferramenta do Governo do Estado para resolver os problemas de infraestrutura. As Parcerias Público-Privadas contribuem para melhorar a eficiência do Poder Público, geram negócios e aceleram projetos.

Quanto aos aspectos jurídicos da Lei nº 11.079/2004⁹, no entendimento de Fernandes¹⁰ corroborado por Silva¹¹, o art. 2 definiu as Parcerias Público-Privadas como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo vedada a celebração de contratos cujo valor seja inferior a R\$ 10.000,00 (dez milhões de reais), cujo prazo de execução seja inferior a 05 (cinco) anos. As diretrizes de tais ajustes são, segundo o art. 4º, a eficiência no cumprimento das funções do Estado e no emprego dos recursos da sociedade, indelegabilidade das funções estatais, e repartição dos riscos. Da mesma forma, a lei em referência regula aspectos importantes como fundo garantidor (art. 8º), licitação na modalidade concorrência (art. 10), inversão da ordem de habilitação e julgamento no edital (art.13).

⁸ DIAS, Guilherme Soares. **Brasil tem 40 PPPs em consulta e 18 em execução**. [Consult. 10 Fev. 2013]. Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/1/14/brasil-tem-40ppp>.

⁹ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. [Acesso 16 Junho 2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

¹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Aspectos Jurídicos relativos a Parcerias Público-Privadas**. 2009. [Consult. 16 Junho 2011]. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/aspectos_juridicos_pppiacoby_fernandes.pdf.

¹¹ SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. 2º Curso de Parcerias Público-. Privadas (PPP). Aspectos Jurídicos da PPP. [Consult. 16 Junho 2011]. Disponível em www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/.../aspectos_juridicos.pdf.

Em relação ao Fundo Garantidor o art. 16 da aludida lei autoriza a União, suas autarquias e fundações públicas a participar “no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias público-privadas¹²”

Conforme a redação do § 4º do art. 16 “a integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedades de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial”.

A questão em análise gerou posicionamentos divergentes na doutrina nacional, haja vista que “Se os bens da União, autarquias e fundações públicas são públicos e, portanto impenhoráveis por força do artigo 100 da Constituição, não perdem essa natureza pelo fato de ficarem vinculados a um fundo.¹³”. Comungando com o mesmo entendimento é destacado “a natureza indisponível, inegociável e irrenunciável dos bens públicos, neles incluindo as receitas públicas, todos como os instrumentos necessários ao cumprimento dos fins do Estado, qual seja, o interesse público, não se prestando ao oferecimento de garantias para permitir sua execução pelo credor, na hipótese de inadimplemento.¹⁴”

Chave¹⁵ informa que há pensamentos contrários sobre a matéria em questão, no sentido de que seriam impenhoráveis apenas os bens públicos inalienáveis, isto é, os de uso comum do povo e de uso especial do Poder Público, podendo os demais bens públicos ser ofertados em garantia e, por consequência, serem objeto de eventual constrição judicial, nos termos do Código de Processo Civil; a exemplo dos bens públicos dominicais, que são os bens em disponibilidade, ou que não possuem uma utilidade administrativa, tornando-se passíveis de negociação, e de penhora.

¹² PESTANA, Marcio. **A concorrência Pública na Parceria Público-Privada (PPP)**. São Paulo: Atlas, 2006, p.30.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 8 ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 163. ISBN 978-85-224-6294-0.

¹⁴ HARADA, Kioshi. “Parecer proferido a pedido da comissão de Precatórios da OAB, Sessão de São Paulo (publicado no Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, Editora NDU: mar.2005, nº 3, p. 308 – 315)”. In: CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p. 85.

¹⁵ *Idem*, p. 85 e 86.

Desta feita, a Lei nº 11.079/04 não mitigou o princípio constitucional da impenhorabilidade dos bens públicos, haja vista que os bens destinados à integralização do FGP são os dominicais, os quais são passíveis de alienação e, portanto penhoráveis.

Quanto à viabilidade econômica das Parcerias Público-Privadas instituídas pela Lei nº 11.079/2004, elas traduzem a forma, do governo angariar recursos para investir em infraestrutura e aprimorar as ações estatais na prestação de serviços, “De um lado elas servem para canalizar recursos privados para investimentos em infraestrutura que são essenciais para o desenvolvimento econômico do país. De outro, elas aumentam a eficiência do Estado na prestação de serviços, permitindo um melhor emprego dos recursos públicos¹⁶”.

Dessa forma, o presente trabalho tem como escopo avaliar os principais reflexos das PPPs como instrumento jurídico-econômico de viabilidade de políticas públicas de infraestrutura brasileira e os requisitos básicos para sua utilização. Visando o alcance dos objetivos propostos serão abordados temas relacionados às PPPs no cenário nacional e internacional, dando ênfase à Lei nº 11.079/2004 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública brasileira; principais aspectos jurídicos e econômicos abraçados pelo Estado para utilização dessas parcerias para viabilizar políticas públicas voltadas para a infraestrutura; principais características das políticas públicas brasileiras voltadas à infraestrutura; e, exemplos práticos tanto de PPPs existentes quanto de previstas, a fim de apresentar a viabilidade e aplicabilidade dessas parcerias em políticas públicas de infraestrutura brasileira.

¹⁶ PINTO, Marcos Barbosa. “A Função das PPPs.” In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia. Nº. 2, maio-jun-jul., 2005, p. 2. Disponível em <http://www.direitoestado.com.br> Acessado em 16 de junho de 2011, às 19h:32m.

CAPÍTULO I

1. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA UNIÃO EUROPEIA.

1.1. ASPECTOS GERAIS

As Parcerias Público Privadas (PPPs) surgiram no cenário da União Europeia como uma alternativa capaz de viabilizar a solução referente à carência de recursos públicos para o investimento em infraestrutura e por conseguinte no desenvolvimento dos países.

Fazer a sinergia de recursos do setor público com os da iniciativa privada, de modo que esta financie, administre e empregue a sua eficiência organizacional na execução de obras e serviços públicos, para responder as expectativas da sociedade, sem endividar o Estado, fizeram várias nações europeias utilizarem as Parcerias Público Privadas como meio propulsor do desenvolvimento de suas infraestruturas, obtendo bons resultados.

Contudo, mais do que um meio de que os governos das nações europeias lançaram mão para amenizar a insuficiência de recursos para investir em infraestrutura, as Parcerias Público Privadas (PPPs), no âmbito da Europa, constituem **um instrumento de aprofundamento de integração e desenvolvimento econômico**, segundo Silva¹⁷:

“A Europa tem incentivado a realização de parcerias público-privadas como forma de aprofundar a integração europeia. A este respeito existem diversos documentos, que tem sido emitidos pela Comissão Europeia, nomeadamente os seguintes:

- Orientação para o sucesso das Parcerias Público Privadas (Comissão Europeia-Direção Geral da Política Regional, 2003)
- Livro Verde das Parcerias Público-Privadas (Comissão Europeia, 2004).
- Este livro tem por base as PPP, que foram criadas para implementação de infraestruturas.
- Orientação para a institucionalização das Parcerias Público Privadas (Comissão Europeia, 2008).

Apesar de alguns insucessos já registrados, a Comissão Europeia mantém o interesse na implementação das PPP como ferramenta para alcançar um maior desenvolvimento econômico no espaço europeu”.

¹⁷ SILVA, José Manuel Braz da – **Parcerias Público-Privadas**. Coimbra: Edições Almedina, S.A. 2016.317 p. ISBN 978-972-40-6114-6. p13.

A Comissão Europeia e o Banco Europeu de Investimento (BEI) lançaram o **Plano de Investimento para a Europa** em novembro de 2014, com intuito de apoiar a recuperação econômica, fomentando o investimento na economia real, tendo as PPPs, nesse contexto, a função de recolocar no bom caminho o investimento nas infraestruturas da Europa.¹⁸

Será feita a análise de algumas experiências europeias com as Parcerias Público-Privadas, a exemplo da Inglaterra e Portugal.

1.2. O MODELO INGLÊS

A experiência inglesa com as Parcerias Público-Privadas é referência internacional, não só pelo fato de ser a pioneira no uso das PPPs, mas também por ter obtido bons resultados na conjugação de recursos do setor com público com os da iniciativa privada.

Segundo Peci e Sobral¹⁹, o modelo inglês está inserido dentro de um conjunto de reformas promovidas na década de 90, pelo Reino Unido e em especial a Inglaterra, visando à redução do tamanho do Estado (privatização), a transformação de seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização de sua gestão (New Public Management), nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas representam a mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infraestrutura.

As PPPs procuram simultaneamente afastarem-se da doutrina liberal de serviços públicos, cujo escopo é o Estado mínimo, e da mesma forma, da visão que considera os serviços públicos uma questão de princípio (HM TREASURY, 2002)²⁰.

A experiência inglesa com as parcerias público-privadas está fundamentada nos projetos desenvolvidos por meio de um instrumento denominado **Iniciativa para o Investimento Privado** (em inglês, PFI de *Private Finance Initiative*), a partir de 1992. Após

¹⁸COMISSÃO EUROPEIA – COMUNICADO DE IMPRENSA. Comissão Europeia e BEI apresentam documento de orientação para tratamento dado pelo eurostat às ppp.[Em linha reta]. [Consult, 06 de dezembro 2017]. Disponível em europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3209_pt.htm.

¹⁹PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe – **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. CADERNOS EBAPE.BR, v. 5, nº 2, Jun.2007,p.2.[Consult. 11 Dez.2017].Disponível em www.scielo.br/pdf/cebape/v5n2/v5n2a11.

²⁰THREASURY, HM – Building better partnerships.London,2002.In **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. [Em linha reta].CADERNOS EBAPE.BR, v. 5, nº 2, Jun.2007,p.2.[Consult. 11 Dez.2017].Disponível em www.scielo.br/pdf/cebape/v5n2/v5n2a11.

uma década do uso do PFI o governo inglês assinou 564 projetos que totalizaram o valor de US\$ 54 bilhões, com investimento na área de saúde, defesa, educação, trabalho, previdência, presídios, meio ambiente e principalmente em transporte. Os contratos de PFI são fiscalizados e auditados regularmente pelo National Audit Office, instituição independente do Governo ligado ao Parlamento (o equivalente ao Tribunal de Contas da União-TCU no Brasil). A aludida instituição observou em 2001 por meio de uma sondagem que 6% consideravam excelente a relação preço-qualidade dos serviços obtidos por meio de parcerias, 46% consideravam-na boa e 29%, satisfatória, isto é, 81% estavam satisfeitos com a relação preço-qualidade obtida.²¹

Conforme Meyer e Enei²², a experiência inglesa alcançou tanto êxito nos objetivos traçados, que reduzindo sensivelmente a percepção de riscos, fez com que as atenções agora se voltem para análise de como fazer a divisão entre a iniciativa privada e o poder público dos ganhos oriundos de refinanciamento que proporcionou a redução das taxas de juros durante a execução dos primeiros projetos PPP.

Segundo Griffiths as causas do sucesso das PPP são “compromisso político, legislação adequada, expertise, priorização dos projetos e a existência de um fluxo regular e previsível de provisão dos serviços e pagamentos”. Contudo, apesar do sucesso das PPPs o setor privado ainda encontra obstáculos a serem transpostos a exemplo do alto custo da licitação, a dificuldade das empresas de pequeno porte em participar dos contratos haja vista a dimensão dos projetos, à falta de qualificação técnica e também da credibilidade no mercado.

1.3. O MODELO PORTUGUÊS

As mutações da Constituição Portuguesa, efetivadas por meio das várias revisões, possibilitaram uma maior flexibilização no plano econômico, e com a retirada do Estado das atividades empresarias, como consequência da entrada em vigor da Lei 71/88, de 24 de maio

²¹ GRIFFITHS, Niguel; ministro do tesouro e indústria de sua majestade, discurso proferido no – **Seminário Internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infraestrutura”**, MRE, BIRD E BNDS, 12 e 14 de novembro de 2003. Brasília. Confederação nacional da indústria – Experiência Internacional das Parcerias Público Privadas: O Exemplo Inglês. [Consult. 06. Dez.2017]. Disponível em admin.cni.org.br/.../Experiencia%20Internacional%20das%20Parcerias%20Público-Pr...

²² MEYER, Antônio Correa; ENEI, José Virgílio Lopes – **CQCS. Experiências internacionais em parcerias público-privadas**. Escritório Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados. [Consult. 12. Dez.2017]. Disponível em <https://www.cqcs.com.br/.../experiencias-internacionais-em-parcerias-publico-privadas>.

que dispôs sobre o regime de alienação das participações do setor público, teve início a primeira fase das privatizações em Portugal²³.

De início as PPPs em Portugal não tiveram o devido enquadramento regulamentar e orçamental, a exemplo da primeira obra pública, isto é, a construção da nova ponte do Tejo (Ponte Vasco da Gama), que utilizou o esquema do “ Project finance” em modelo Design Build-Finance-Operate/DBFO²⁴, no qual o setor privado desenha, constrói, possui, desenvolve e explora a infraestrutura, mantendo-se a propriedade nas mãos do Estado.²⁵

De outro modo, é importante salientar que segundo Sousa ²⁶ a primeira referência em relação à introdução no ordenamento jurídico português da legislação sobre as PPP ocorreu com a edição do Decreto-Lei (DL) nº 185/2002, de 20 de agosto, por meio do qual foi regulamentada a participação do setor privado na gestão e financiamento de unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Entretanto, o regime jurídico das PPPs só veio a ser regulamentado com a edição do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril, que tem como objetivo a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPPs. O aludido decreto foi alterado pelo Decreto-Lei nº 141/2006 cujo escopo é a sua simplificação e o melhor acautelamento do interesse público, especificamente no que concerne a eficácia na partilha de riscos e dos benefícios alcançados, também regulamentou o direito à indenização da entidade privada.²⁷

²³ AZEVEDO, Maria Eduarda. **As Parcerias Público - Privadas: Instrumento de Uma Nova Governança Pública**. Coimbra, Almedina 2009, 255 f, In: SOUSA, Lúcia Maria. *Evolução e reflexos das parcerias público-privadas na administração pública – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal*. Dissertação de mestrado em ciências jurídico administrativas. [Consulta em 03 de novembro de 2017]. Disponível em https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=81359.

²⁴ Idem.

²⁵ CABRAL, Nazaré da Costa . *As Parcerias Público – Privadas*, nº 9 da Coleção Cadernos IDEFF, Coimbra, Almedina, In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

²⁶ SOUSA, Lúcia Maria. **Evolução e reflexos das parcerias público-privadas na administração pública – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal**. Dissertação de mestrado em ciências jurídico administrativas. [Consulta em 03 de novembro de 2017]. Disponível em https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=81359.

²⁷ SILVA, Duarte; MARQUES, Rui Cunha. **As Parcerias Público- Privadas. Lições e recomendações**. In: Revista de Estudos Polytechnicos, 2008, Vol VI, nº 10, 033-050, ISSN 1645-9911. .[Consulta em 28 de novembro de 2017]. Disponível em www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf.

Sousa²⁸, citando o Decreto-Lei nº 86/2003, art. 2º, nº 1, informa que a PPP passou a ser definida, como um “contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”

O Código de Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro regula os procedimentos contratuais das PPPs, especificamente a decisão de contratar, a competência para a nomeação do júri, além das normas relativas à execução e modificação dos contratos de PPPs, porém, nada trazem de novo às regras estabelecidas ao regime jurídico das PPP.²⁹

Na legislação pátria portuguesa as PPPs contratuais não são reguladas por um tipo de contrato específico, haja vista utilizarem formas contratuais já existentes, a exemplo da “concessão”, uma vez que é o instrumento jurídico que melhor conjuga os interesses das esferas pública e privada para a organização e operação de tarefas para o serviço público³⁰.

Na lição de Caetano³¹, concessão é a “transferência de poderes próprios de uma pessoa administrativa para um particular a fim de que este os exerça por sua conta e risco mas no interesse público”

O acompanhamento, fiscalização, e controle das PPP ocorre por meio de autoridades e instituições, a exemplo do Ministro das Finanças, do Ministro da Tutela Setorial, e do

²⁸ SOUSA, Lúcia Maria. **Evolução e reflexos das parcerias público-privadas na administração pública – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal**. Dissertação de mestrado em ciências jurídico administrativas. [Consult. 03 Nov. 2017]. Disponível em https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=81359.

²⁹ SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

³⁰ AZEVEDO, Maria Eduarda. **As Parcerias Público - Privadas: Instrumento de Uma Nova Governança Pública**. Coimbra, Tese de Doutoramento, Almedina2009, 305-306, 447 f, In: SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

³¹ CAETANO, Marcello (1974), “**Subsídios Para o Estudo da Teoria da Concessão de Serviços Públicos**”, in Estudos de Direito Administrativo, Lisboa, Edições Ática. , In: SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

Ministro das Obras Públicas e dos Transportes, da Parpública (Participações Públicas, SGPS, S A), do Tribunal de Contas e do Grupo de Trabalho para a análise das parcerias público-privadas.

A fiscalização e controle da execução das PPP, conforme determina o art. 12 do Decreto-Lei 86/2003, para as matérias económicas e financeiras, é de responsabilidade do Ministro das Finanças, e para as demais matérias, é do Ministro da Tutela Setorial, e para as PPPs do setor ferroviário é do Ministro das Obras Públicas e dos Transportes, ao passo que, a Parpública (Participações Públicas, SGPS, S A), foi designada pelo Ministro das Finanças - segundo o teor do Despacho Normativo nº 35/2003, publicado no Diário da República nº 191, I, Série –B, de 20 de agosto, e nº 48/2006, de 29 de Agosto - “para lhe prestar apoio técnico no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das parcerias público-privadas, reguladas pelo Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril”³².

De outro modo, ao *Tribunal de Contas* - com fundamento na Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 35/2007, de 13 de Agosto, e nº 48/2006, de 29 de Agosto – é atribuída à função de fiscalização, controle, e auditorias das PPP, por meio da *fiscalização prévia* “verificar se os actos ou contratos sujeitos a este tipo de controle respeitam a legalidade genérica e a específica, constituindo fundamento de recusa do visto a desconformidade dos actos ou contratos e demais instrumentos a ele sujeitos com a lei que implique”; *fiscalização concomitante* “é efetuada às despesas emergentes dos atos ou contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia e através de auditorias da 2.^a Secção, à atividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência”, e a *fiscalização sucessiva* que “tem por finalidade avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno e apreciar a legalidade, a correção financeira, a economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição e/ou controlo financeiro, incluindo os fluxos com a União Europeia, realizando auditorias de qualquer tipo”³³.

³²SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

³³Tribunal de Contas (1999), **Manual de Auditoria e de Procedimentos**, Volume I, Tribunal de Contas, Lisboa. In: SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

O Grupo de Trabalho para analisar as parcerias público privadas foi criado em 2010, constituído por um presidente, Guilherme d'Oliveira Martins, e quatro elementos, Augusto Lopes Cardoso, Avelino de Jesus, Fernando Pacheco e Sérgio Monteiro³⁴.

1.3.1. Setor Rodoviário

Segundo Sousa³⁵, as parcerias público-privadas, no setor rodoviário, em Portugal, no formato de concessão, tem como marco inicial a constituição da BRISA, em 1972, que foi nacionalizada em, 25 de abril de 1974 e reprivatizada entre 1997 e 1999, ao passo que o programa de concessões rodoviárias teve início com o Decreto-Lei nº 9/97, de 10 de janeiro com “a concessão com portagem”, e em seguida, por meio do Decreto-Lei 267/97, de 2 de outubro iniciou “à concessão sem custo para o utilizador(SCUT)”, isto é, o risco de exploração é partilhado; o Estado garante uma receita mínima ao concessionário se o uso da infraestrutura não a garantir.

Em 2007 as concessões rodoviárias efetuadas em Portugal, eram as seguintes, conforme informações genéricas do quadro a seguir:³⁶

³⁴SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consulta 21 junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

³⁵SOUSA, Lúcia Maria. **Evolução e reflexos das parcerias público-privadas na administração pública – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal**. Dissertação de mestrado em ciências jurídico administrativas. F.16. [Consult. 3 Nov. 2017]. Disponível em https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=81359.

³⁶MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. **As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações**. f 38. In Revista de Estudos Politécnicos, 2008, Vol VI, nº 10, 033-50, ISSN:1645-9911. [Consulta em 28 de novembro de 2017]. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>.

QUADRO I – Concessões Rodoviárias Efetuadas em Portugal

Concessão	Concessionária	Extensão (km)		Investimento em construção (M€)
		A contratar	Contratada	
BRISA	Brisa		1089	1285*
Travessias do Tejo	LUSOPONTE		24	925
Norte	AENOR		166	350
Oeste	AE do Atlântico		167	839
SCUT Beira Interior	Scutvias		178	438
SCUT Interior Norte	Norscut		155	499
SCUT Algarve	Euroscut		129	243
SCUT Costa de Prata	Lusoscut		105	298
SCUT Grande Porto	Lusoscut		72	465
SCUT Beiras Litoral e Alta	Lusoscut		176	753
SCUT do Norte Litoral	Euroscut		115	228
Litoral Centro	Brisal		105	440
Malveira-Ericeira	Mafratlântico		28	128
Grande Lisboa	-	104		143
Douro Litoral	-	121		641
Lisboa Norte	-	27		165
Baixo Tejo		25		75
Circular de Leiria		10		60
IP3/IC12		170		825
Túnel do Marão		30		370
Alto Alentejo		50		125
Baixo Alentejo		116		305
Totais	22 concessões	653	2509	9600

* Investimentos da BRISA reportam apenas ao período entre 1999 e 2007

Fonte: MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. **As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações.** f 38. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>

Os principais méritos do programa português de concessão rodoviária estão representados pela:

- a) a antecipação da conclusão da rede nacional de autoestradas, com o consequente impulso para a economia nacional;
- b) a salvaguarda da manutenção da rede concessionada durante um extenso período (até 30 anos);
- c) a transferência de grande parte dos riscos para o sector privado;
- d) o estímulo do tecido empresarial português para novos desafios e competências; e,
- e) a redução da sinistralidade rodoviária.

Enquanto os problemas existentes, que tiveram como consequências mais expressivas o reequilíbrio financeiros e, consequentemente, encargos adicionais para o Estado, princípios de contratação prejudicados e controle de fiscalização das concessões debilitados, têm origem principalmente na ausência de prazo certo para avaliação ambiental, em causas políticas, nas expropriações, na fraca preparação técnica dos concursos, no processo de aprendizagem não rentabilizado e nas insuficiências na organização dos serviços do Estado.³⁷

Apesar dos benefícios obtidos com as PPPs, é pacífico o entendimento de que as mesmas apresentam inconsistências no seu processo, a exemplo das interferências políticas na implementação das PPPs, cuja medida de mitigação é a inserção de regras nos contratos que dificultem modificações discricionárias das condições de desenvolvimento das concessões do Estado e obriguem as concessionárias a promover a contratação concursal quando as modificações são inevitáveis. Outro aspecto negativo é a falta de preparação técnica dos concursos e insuficiência na organização dos serviços do Estado, necessitando desenvolver estudos nas várias vertentes de modo que proporcione um nível de conhecimento seguro aos agentes públicos, tendo também como consequências a redução de riscos de concepção e contribui para melhorar a preparação das propostas e atrair mais concorrência. Também é fundamental inverte o entendimento de que no modelo PPP, o Estado ao passar a gestão de serviços públicos para a responsabilidade privada, se esvazie dessa função, haja vista que a gestão é delegada, porém a responsabilidade não é de todo delegável, pois o Estado é sempre o responsável último perante o cidadão, não podendo se esquivar de suas responsabilidades de supervisão, controle e fiscalização.³⁸

1.3.2. Setor Ferroviário

É no setor de transporte que as PPP são mais utilizadas, sendo que no setor ferroviário a concessão é a forma utilizada por excelência dos novos projetos de concessão ferroviária: concessão ferroviária do Eixo Norte-Sul, a do Metro Sul do Tejo, assim como os troços Porceirão/Caia e Lisboa/Porceirão do eixo Lisboa-Madri-da rede de alta velocidade.³⁹

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal.** In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

A grande parte das concessões ferroviárias é anterior à vigência do Decreto-Lei nº 86/2003 (que estabeleceu o regime jurídico da PPP) de 26 de abril, com as alterações estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de julho que disciplinou as características e as regras a que deve obedecer o lançamento das PPP em Portugal.⁴⁰

A distinção entre responsabilidade pela construção, renovação e conservação de infraestrutura, atribuída ao Estado ou a terceiro atuando por sua concessão ou delegação e a exploração de transporte ferroviário foi disciplinada pela Lei nº 10/90, de 17 de março. E o acesso das empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário, em regime de concessão pelo Decreto 339/91.⁴¹

Na Concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no eixo ferroviário norte-sul (EFNS), cujo contrato foi assinado entre o Estado, representado pelo Instituto Nacional de Transporte Ferroviário, na qualidade de concedente, e a FERTAGUS – Travessia do Tejo Transportes S.A., na qualidade de concessionário, em 22.06.99, apareceram problemas, haja vista estudos de tráfego feitos fora da realidade sobre o tráfego registrado na travessia ferroviária, cujo desvio compreendia a ordem de 50% a 70%, aliado a cláusulas contratuais mal elaboradas, tiveram como consequência, a transformação da concessão de um projeto autossuficiente no aspecto econômico, para um projeto com um ônus para o Estado de 113 milhões de euros, para garantir a viabilidade da concessionária.⁴²

A concessão do Metrô Sul do Tejo (MST) foi disciplinada pelo Decreto – Lei nº 167-A/2002, de 22 de julho, que dispôs sobre as bases da concessão do projeto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação. Entretanto, o citado projeto foi estruturado e desenvolvido, sob o

⁴⁰ Tribunal de Contas (2005), **Relatório de Auditoria nº 33/05, 2.ª Secção, Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas –Concessões Rodoviárias e Ferroviárias**, Lisboa, Tribunal de Contas. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Públicas Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴¹ SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consult. 21 junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴² Tribunal de Contas (2005), **Relatório de Auditoria nº 33/05, 2.ª Secção, Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas –Concessões Rodoviárias e Ferroviárias**, Lisboa, Tribunal de Contas. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

aspecto financeiro, com base no modelo contratual de PPP não sustentável ⁴³. Segundo o Tribunal de Contas⁴⁴ verifica-se no contrato diversas situações de *risco* que na prática são assumidas pelo Estado, ao passo que conforme o Relatório de Auditoria nº 33/05 foi previsto que os encargos do Estado com essa concessão seriam “ *muito provavelmente superiores a 300 milhões de euros*” dos quais mais de 48 milhões de euros corresponderiam a equilíbrio económico financeiro, tendo no Relatório de Auditoria nº 04/2007, o Tribunal de Contas ⁴⁵ entendeu que esse montantes ascendiam em dezembro/2006 a 268,67 milhões de euros.

O Projeto da Rede de Alta Velocidade (RAV) teve início em 2000 com os estudos visando a definição da rede a ser implantada, bem como o seu impacto no país nos diversos setores. O contrato de concessão, - aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 033/2010, publicada em 27.04.2010 no Diário da República - foi assinado em 8 de maio de 2010, figurando como contratantes, o Estado, como concedente, e a sociedade “ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.”, como concessionária [RAVE- Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A.]. O objeto do aludido contrato abarca o projeto, construção, financiamento, manutenção e a disponibilização do conjunto das infraestruturas ferroviárias do troço Poceirão-Caia por 40 anos, o qual está integrado o troço Évora-Caia da linha convencional de mercadorias Sines-Elvas e a nova estação de Évora.⁴⁶

Segundo a RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A.⁴⁷ “a avaliação socioeconómica demonstra que os benefícios económicos (poupança de tempo, redução de

⁴³ MORENO, Carlos (2010), **Como o Estado gasta o nosso dinheiro**, Alfragide, Caderno. Organization for Economic Co-operation an. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴⁴ Tribunal de Contas (2005), **Relatório de Auditoria nº 33/05, 2.ª Secção, Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas –Concessões Rodoviárias e Ferroviárias**, Lisboa, Tribunal de Contas. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴⁵ Tribunal de Contas (2007), **Relatório de Auditoria nº 04/2007, 2.ª Secção, Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas -Concessões Rodoviárias e Ferroviárias**, Lisboa, Tribunal de Contas. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.18, [Consult. 21 de Junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴⁶ SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.20, [Consult. 21 Junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴⁷ RAVE – **Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A.** (2010), PPP1-troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>. In

acidentes, economias de custo e operação de outros modos, melhoria da qualidade do ar e criação de emprego) superaram os custos (investimento e exploração) a partir do primeiro ano e atingem 367 milhões de euros de saldo positivo em 2040”.

As referidas concessões ferroviárias, via PPP, possibilitaram a construção de ótimas infraestruturas dentro do prazo previsto além de contar com o know-how dos especialistas de transporte do setor privado, por outro aspecto, os principais projetos demoram muito para o planeamento e aprovação, sendo inevitável que com o passar dos anos as circunstâncias se alterem e os problemas imprevisíveis apareçam, no mais as estimativas de tráfego de passageiros são demasiadamente otimistas⁴⁸.

Conforme informações do Tribunal de Contas⁴⁹, com exceção do projeto de alta velocidade, lançado após o Decreto-Lei nº 86/2003, a preparação insuficiente dos processos e inadequada gestão dos contratos resultaram em constante pedidos de reequilíbrio financeiro fazendo com que o montante de compensação do Estado às concessionárias ultrapassa-se 93 milhões de euros, transformando projetos autossustentáveis financeiramente em projetos ”avalizados” pelo Estado.

Gonçalves⁵⁰ chama a atenção para o fato de que não ocorreu a repartição equitativa dos riscos nas concessões em questão, ficando o Estado em desvantagem em relação à concessionária.

SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.21, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴⁸ FLYVBJERG, Bent/Mette K. Skamris Holm/Søren L. Buhl (2006), **Inaccuracy in traffic forecasts, transport Reviews**, vol. 26, nº 1 – pp. 1-24, 1 January 2006, UK, Taylor & Francis Journals. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.21, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁴⁹ Tribunal de Contas (2007), **Relatório de Auditoria nº 04/2007, 2.ª Secção, Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas-Concessões Rodoviárias e Ferroviárias**, Lisboa, Tribunal de Contas. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.24, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

⁵⁰ GONÇALVES, Pedro (2005), Entidades Privadas com Poderes Públicos, Coimbra, Teses de Doutoramento ed., Almedina. Gonçalves, Pedro (1999), A Concessão de Serviços Públicos, Coimbra, Almedina. Gonçalves, Pedro/Rodrigo Esteve. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.24, [Consult. 21 Junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

Sobral e Cruz⁵¹ entendem ser ainda cedo, para verificar se as medidas disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril, alterado pelo Decreto-141/2006, de 27 de julho, são eficazes para evitar os astronômicos pedidos de reequilíbrio financeiro que são frequentes neste tipo de contrato.

1.3.3. Decreto-Lei nº 111/2012 - Alteração do regime jurídico referente às PPPs

O Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril que disciplinava o regime legal das parcerias público-privadas foi revogado por meio do Decreto-Lei nº 111/2012 de 23 de maio que disciplina a intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.⁵²

Apesar do progresso em relação às parcerias público-privadas decorrentes da aprovação do Código de Contratos, ainda havia a necessidade da alteração robusta do regime jurídico referente às PPPs, em especial, no âmbito de sua aplicação, à organização interna do setor público, a um melhor acompanhamento do desenvolvimento dos projetos, por parte do Ministério das Finanças e, em particular, dos contratos de PPPs já celebrados, assim como à transparência, por meio da publicitação de documentos relacionados com esta modalidade de contratação.⁵³

Considerando que na estrutura do serviço público não existia uma unidade orgânica cuja função fosse a preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento de processos de parcerias público-privadas, fazendo a Administração confiar essas tarefas a vários setores do Governo, resultando na incapacidade do setor público de acumular experiência, com a conseqüente necessidade de recorrer a consultoria externa, fatores que contribuem de forma decisiva para o agravamento dos encargos suportados pelo setor público com as PPPs, foi criada a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, com a natureza de entidade administrativa “dotada de autonomia administrativa, na dependência direta do membro do Governo responsável pela área das finanças, com responsabilidades

⁵¹ SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.34, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

⁵² DL nº 111/2012, de 23 de Maio [Consult. 29 Julho 2018]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1720&tabela=leis.

⁵³ *Idem*.

no âmbito da preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPPs e também assegura um apoio técnico especializado ao Governo, e em especial ao Ministério das Finanças, em matérias de natureza económico-financeira.”⁵⁴

Com a revisão operada pelo Decreto-Lei nº 111/2012 ao regime jurídico constante do Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril, revogado, procedeu-se ainda ao alargamento do seu âmbito de aplicação, assim como a adoção de medidas cujo escopo foi tornar mais transparentes os processos relativos às PPPs.⁵⁵

Cumprir salientar que a revisão do regime legal aplicável às PPPs foi orientada no cumprimento do Programa de Assistência Financeira acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, especificamente na obrigação do Estado Português dotar o seu ordenamento jurídico com um marco legal e institucional, no âmbito do Ministério das Finanças, que viabilize um efetivo e rigoroso controle dos encargos, bem como dos riscos, associados às PPP.⁵⁶

1.3.4. O Tribunal de Contas Português - O Controlo Financeiro Externo em Portugal.

1.3.4.1. Aspectos Históricos

A origem do Tribunal de Contas Português, segundo Costa⁵⁷, tem como referência o reinado de D. Dinis no final do século XIII, embora somente em 1389 o *1º Regimento dos Contos* viesse a ser aprovado. Desta feita, a *Casa dos Contos* representou o primeiro órgão de ordenação e fiscalização da atividade financeira do Estado⁵⁸.

Em consequência das reformas administrativas e financeiras de D. José, em 22 de dezembro de 1761 foi extinta a *Casa dos Contos*, sendo substituída, na mesma data, pelo *Erário Régio* para o qual foi convergido o controle da receita e das despesas do Estado⁵⁹. Contudo, em 1832, o *Erário Régio* foi extinto e em seu lugar foi criado o *Tribunal do Tesouro*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7.

⁵⁸ FRANCO, António de Sousa, PAIXÃO, Judite Cavaleiro, SANTOS, Maria Filomena. **Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal**. Lisboa, 1992, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7.

⁵⁹ *Idem.*

Público, apesar de que a Constituição de 1826, no seu art. 136º, fizesse alusão ao citado tribunal.⁶⁰

Em 18 de setembro de 1844 o *Conselho Fiscal de Contas* assume o lugar do *Tribunal do Tesouro Público*⁶¹. Porém, devido à situação político-econômica do país, e às dificuldades pelas quais o aludido *conselho* passava decorrentes da deficiente contabilidade pública e regulamentação dispersa existente, determinaram a extinção do mencionado órgão em 1849⁶², sendo substituído pelo *Tribunal de Contas Português* instituído pelo *Decreto de 10 de novembro de 1849*, cabendo-lhe a tarefa de *examinar as constas públicas*,⁶³ sendo suas atribuições e competências ampliadas em 1881, com a “função de *fiscalização prévia*, que subsiste até hoje”⁶⁴,⁶⁵ e em 1898, por meio do Decreto de 30 de abril, passando todos os despachos de nomeação, colocação, transferência e comissão retribuída a serem sujeitos a *visto*⁶⁶

Na vigência da Constituição de 1911 ocorreu a *extinção Tribunal de Contas Português*, por meio do *Decreto de 11 de abril de 1911*, com a criação em seu do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (CSAFE), que por sua vez foi substituído pelo *Conselho Superior de Finanças*, com base na Lei 5.525, de 8 de maio de 1919.⁶⁷

Segundo Costa,⁶⁸ com a instauração da ditadura militar, em 1926, ocorreu a extinção do Conselho Superior de Finanças, ao passo que foi *recriado*, porém em 1930, o *Tribunal de Contas*, através do *Decreto nº 18962, de 25 de outubro de 1930*. Na Carta Constitucional de 1976, o art. 214, nº 1 especifica o Tribunal de Contas como o “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Idem*, p. 95.

⁶² MOREIRA, Alzira Teixeira Leite. O tribunal de Contas (1849-1911), Boletim Trimestral [do Tribunal de Contas], nº 21, março de 1985, PP 155-156 In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7

⁶³ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 96. ISBN 978-972-685-237-7

⁶⁴ TAVARES, José F.F. A evolução do sistema Financeiro Português no Século XIX, Revista do Tribunal de Contas, nº 45, janeiro-Junho de 2006, p123. In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 96. ISBN 978-972-685-237-7

⁶⁵ OLIVEIRA, Águedo de. A Fiscalização Financeira Preventiva no Direito Português, Lisboa, 1959 In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 96. ISBN 978-972-685-237-7

⁶⁶ FRANCO, Antônio de Sousa, PAIXÃO, Judite Cavaleiro, SANTOS, Maria Filomena. **Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal**. Lisboa, 1992, pp. 35-36, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 96. ISBN 978-972-685-237-7.

⁶⁷ *Idem*, p. 96.

⁶⁸ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 97. ISBN 978-972-685-237-7

lhe”. Ainda com fundamento no citado dispositivo, o doutrinador chama atenção de que há dentre outras competências atribuídas por lei ao Tribunal de Contas as de “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre as contas das Regiões Autônomas”; e “efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei ”.

1.3.4.1.1. A reforma do Tribunal de Contas de 1989

A primeira reforma do Tribunal de Contas na vigência da CRP de 1976, teve como fundamento legal a Lei nº 86/89, de 8 de setembro, que dentre seus objetivos visou o *reforço da independência do Tribunal de contas*, caracterizado no fato dos juízes passarem a ser recrutados por meio de concurso curricular, por um júri independente, em vez de serem nomeados pelo Governo.⁶⁹

A Lei nº 86/89 também tutelou, visando o reforço da independência:

- a) o procedimento referente aos serviços de apoio do Tribunal de Contas que deixaram de estar integrados ao Ministério das Finanças tendo a Direção Geral do Tribunal de Contas passado a depender exclusivamente do Tribunal e de seu Presidente;⁷⁰
- b) a aprovação, pelo Tribunal, de seu projeto orçamentário anual, e capacitar o Presidente do Tribunal de Contas de poderes de supervisão e de gestão em matéria financeira e de pessoal;⁷¹
- c) redução do âmbito da fiscalização prévia, que se mostrava meramente burocrática, ineficaz e ineficiente, haja vista o entendimento de que com essa opção estratégica

⁶⁹FRANCO, Antônio de Sousa. A reforma do Tribunal de Contas. Revista dos Tribunais nº 11-12, Julho-Dezembro de 1991, p.112, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 102. ISBN 978-972-685-237-7.

⁷⁰FRANCO, Antônio de Sousa, PAIXÃO, Judite Cavaleiro, SANTOS, Maria Filomena. Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa, 1992, pp. 102-103, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 102. ISBN 978-972-685-237-7.

⁷¹FRANCO, Antônio de Sousa. A reforma do Tribunal de Contas. Revista dos Tribunais nº 11-12, Julho-Dezembro de 1991, p.112, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 102. ISBN 978-972-685-237-7.

o Tribunal teria condições de se dedicar a função de *fiscalização sucessiva e o julgamento de contas*, o que ocorreu apenas parcialmente;⁷²

- d) transferência gradual da fiscalização prévia para o domínio do controle interno;⁷³
- e) *visto tácito* - considerava-se visados os documentos, atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia que não tivessem decisão do tribunal de contas nos 30 dias após a data de sua entrega;⁷⁴
- f) o Tribunal passou a deter a prerrogativa de selecionar as entidades objeto de fiscalização sucessiva, de acordo com o planejamento das ações a desenvolver para cada ano;⁷⁵
- g) o Tribunal passou a poder selecionar as entidades cujas contas deveriam ser sujeitas a verificação;⁷⁶
- h) sujeição ao julgamento de contas de entidades que até a época se encontravam isentas, assim como a submissão à jurisdição do Tribunal de todas a Administração pública, considerando os níveis central, regional e local, e com a atribuição ao Tribunal da competência para fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros da comunidade europeia.⁷⁷

A Lei nº 86/89, em 1994, foi objeto de alterações pela Lei nº 7/94, de 7 de abril, a qual foi revogada pela Lei nº 13/96, de 20 de abril.

A Lei nº 13/96, de 20 de abril promoveu a repristinação da Lei nº 86/89, estabelecendo apenas a introdução de uma alteração e um aditamento à lei objeto da repristinação⁷⁸.

⁷² FRANCO, Antônio de Sousa, PAIXÃO, Judite Cavaleiro, SANTOS, Maria Filomena. Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa, 1992, p. 99, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 102. ISBN 978-972-685-237-7.

⁷³ FRANCO, Antônio de Sousa. A reforma do Tribunal de Contas. Revista dos Tribunais nº 11-12, Julho-Dezembro de 1991, p.113, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7.

⁷⁴ Cfr. art. 15, nº 4, Lei nº 86/89, de 8 de setembro.

⁷⁵ Cfr. art. 21 e 29º, nº 4, Lei nº 86/89, de 8 de setembro.

⁷⁶ Cfr. art. 16 e 29º, nº 4, Lei nº 86/89, de 8 de setembro.

⁷⁷ FRANCO, Antônio de Sousa. A reforma do Tribunal de Contas. Revista dos Tribunais nº 11-12, Julho-Dezembro de 1991, p.114-115, In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7.

⁷⁸ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 103. ISBN 978-972-685-237-7.

A Lei 14/96 de 20 de abril, ampliou o âmbito da fiscalização do Tribunal de Contas, “passando a estar sujeitas à fiscalização sucessivas as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as sociedades de economia mista controladas, , as sociedades de economia mista participadas, as empresas concessionárias e as fundações de direito privado”.⁷⁹

O Decreto nº 30/96, de 11 de abril disciplinou a estrutura do Gabinete do Presidente, e o Decreto nº 66/96 veio instituir “o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, os quais, sendo receitas próprias desse órgão, vieram contribuir para sua independência”⁸⁰

1.3.4.1.2. A Reforma do Tribunal de Contas de 1997

A Reforma do Tribunal de Contas de 1997 foi um prolongamento da reforma de 1989, em especial da continuação e aprofundamento da estratégia de reforço da fiscalização sucessiva, mediante a concretização de legislação que viabilizasse o Tribunal de Contas avaliar o mérito da gestão pública.⁸¹

Desta feita, uma das principais inovações decorrentes da reforma de 1997 foi a ampliação das competências do Tribunal de Contas no sentido do poder de controle ser estendido à *avaliação da gestão*, considerando critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia⁸², “passaram a estar sujeitas aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas todas as entidades participadas por capitais públicos ou beneficiárias de dinheiro ou outros valores públicos, independente da sua natureza jurídica”⁸³, houve a redução da abrangência da fiscalização prévia e a tipificação das situações ilegais constitutivas de fundamento de *recusa de visto*.⁸⁴

No âmbito da Lei nº 98/97, de 26 de agosto é importante destacar a instituição da *fiscalização concomitante* sobre despesas resultantes de atos ou contratos não sujeitos a

⁷⁹ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7.

⁸⁰ SOUSA, Alfredo José de. “A Reforma do Tribunal de Contas: Auditoria Financeira e Jurisdição Financeira”, Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, v24, nº 3, Jul/Set., 1997, p.30. In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7.

⁸¹ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7.

⁸² *Idem*.

⁸³ SOUSA, Alfredo José de. “A Reforma do Tribunal de Contas: Auditoria Financeira e Jurisdição Financeira”, Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, v24, nº 3, Jul/Set., 1997, p.30. In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7 .

⁸⁴ MAGALHÃES, Ilídio de. “O Controle da Concentração Pública pelo Tribunal de Contas”. “Revista do Tribunal de Contas, nº 46, Lisboa, Julho-Dezembro de 2006, p.206 COSTA, Paulo Nogueira da.”. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7 .

fiscalização prévia⁸⁵, em matéria de responsabilidade fiscal “foram clarificados os factos originadores de responsabilidade financeira, com a distinção entre responsabilidade reintegratória e sancionatória”⁸⁶, “foram tipificados os processos de efetivação de responsabilidade financeira”⁸⁷, “foi criada a 3ª Secção do Tribunal de Contas, com competência para julgar os processos tendentes à efetivação de responsabilidade financeira”.⁸⁸

“Foi reconhecida ao Ministério Público legitimidade processual exclusiva no ajuizamento de processo para efetivação de responsabilidade financeira”⁸⁹, ao passo que a Lei 98/97 também disciplinou os princípios orientadores dos serviços de apoio do Tribunal de Contas-Gabinete do Presidente e Direção-Geral do tribunal de Contas – os foram regulamentados por meio do Decreto-Lei nº 440/99, de 2 de novembro, o qual aprovou o estatuto dos servidores de apoio do Tribunal de Contas.⁹⁰

1.3.4.1.3. A Reforma do Tribunal de Contas de 2006 e alterações à LOPTC

A Lei nº 48/2006 instituiu a Reforma do Tribunal de Contas de 2006, visou principalmente: “alterar o critério de sujeição do Tribunal de Contas; garantir o efeito útil da sua atuação em domínios em que tal não sucedia, designadamente em sede de fiscalização prévia; sujeitar à fiscalização prévia atos e contratos que a ela escapavam; reduzir significativamente a percentagem de processo de efetivação de responsabilidade financeira arquivados”.⁹¹

Quanto à matéria de “responsabilidade financeira reintegrativa, procedeu-se à tentativa de clarificação de conceitos de *alcance e de pagamento indevido*”.⁹² De outro modo, a “*violação de normas financeiras da qual resulte para a entidade pública a obrigação de*

⁸⁵ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 106. ISBN 978-972-685-237-7.

⁸⁶ Idem, 106.

⁸⁷ Idem, 106.

⁸⁸ Idem, 107.

⁸⁹ Idem, 107.

⁹⁰ Idem, 107.

⁹¹ MARTINS, Guilherme d'Oliveira. A Reforma do Tribunal de Contas em 2006”Revista do Tribunal de Contas, nº 46, Lisboa, Julho-Dezembro”. 31 In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7.

⁹² Idem, p.42 .

indenizar passou a compor o elenco de situações sujeito a responsabilidade financeira reintegratória”.⁹³

Em relação a responsabilidade financeira sancionatória, passaram a ser tipificada como infrações na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC:

“ i) a execução de contratos que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;

ii) a utilização de dinheiros públicos ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;

iii) o não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal de Contas;

iv) a violação de normas legais ou regulamentares relativas a administração de pessoal”⁹⁴

Costa⁹⁵ informa duas inconsistências em relação a “tipificação como infração financeira do não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal de Contas”. A primeira refere-se a equiparação das recomendações às injunções para efeito de responsabilidade sancionatória, haja vista que uma e outras, pela sua própria natureza, possuem graus de vinculatividade diferentes. A segunda tem por escopo a qualificação do não acatamento reiterado e injustificado das recomendações como infração financeira, pois não existe, nesta situação fática, qualquer violação de norma financeira, no máximo poderia se cogitar de configurar uma violação do dever de colaboração devido ao Tribunal de Contas.

De outro modo, *o grau de acatamento* das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas passou a ser considerado relevante para a *graduação da culpa do agente* e de determinação da multa⁹⁶. “A possibilidade de relevação da responsabilidade por infração financeira depende, também, para além de outros requisitos, da inexistência de prévia recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado”⁹⁷.

A Lei nº 48/2006 procedeu a outras importantes alterações a exemplo da:

⁹³ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7

⁹⁴ *Idem*, p. 109.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ *Idem*, p. 108.

⁹⁷ *Idem*, p.109.

- a) “jurisdicionalização” da 1ª e 2ª Seções⁹⁸, as quais “passaram a poder aplicar multa por infrações financeiras, tipificadas no art. 66º da LOPRTC”;⁹⁹
- b) a ampliação da legitimidade processual para requerer julgamento visando apuração de responsabilidade financeira pelo Tribunal de Contas, passando a ter essa prerrogativa além do Ministério Público, os “órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados, relativamente aos relatórios de acções de controlo do Tribunal” e os “órgãos de controle interno, relativamente aos relatórios das suas acções de controlo, os quais não carecem de prévia aprovação por parte do Tribunal.”¹⁰⁰. A legitimidade dessas entidades é subsidiária a do Ministério Público, só podendo requer o julgamento 30 dias após o despacho do Ministério Público no qual declare não querer procedimento judicial;¹⁰¹ e,
- c) Reforço dos poderes do Ministério Público, na medida em que dentre as suas prerrogativas está o direito de poder assistir as sessões da 2ª Secção “tendo vista dos processos da sessão ordinária semanal, podendo emitir pareceres sobre a legalidade das questões deles emergentes” e poder “realizar as diligências complementares que entender adequadas que se relacionem com os factos constantes dos relatórios que lhe sejam remetidos, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais”.¹⁰²

Observa-se entretanto, que a despeito das alterações sofridas pela LOPT, o número de julgamento por infrações financeiras continua reduzido, demonstrando a limitação da eficácia do Tribunal nesta seara.¹⁰³

A Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro ampliou o âmbito dos casos de infrações referentes a responsabilidade financeira sancionatória, tipificando dois novos fatos; “violação de normas legais ou regulamentares referentes à contratação pública, assim como à admissão de pessoal; não acionamento dos mecanismos legais relativos ao direito de regresso,

⁹⁸ MARTINS, Guilherme d’Oliveira. A Reforma do Tribunal de Contas em 2006”Revistas do Tribunal de Contas, nº 46, Lisboa, Julho-Dezembro p.45 In: COSTA, Paulo Nogueira da.”. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7

⁹⁹ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7.

¹⁰⁰ *Idem*, p, 111

¹⁰¹ *Idem*, p. 108.

¹⁰² *Idem*, p.111

¹⁰³ *Idem*.

a efetivação de penalizações ou restituições devidas ao erário público¹⁰⁴ - bem como ao agravamento das multas aplicáveis, fixando um limite mínimo de 25 UC e um máximo de 180 UC”. Ainda em 2011 ocorreu alteração relativa aos efeitos do visto, uma vez que os atos, contratos e demais instrumentos financeiros, cujo valor estivesse no limite de 950 000 euros, sujeitos a fiscalização prévia, deixaram de produzir efeitos antes da decisão do Tribunal de Contas.¹⁰⁵

A Lei nº 20/2015, de 9 de março, fundamentou a nona alteração à LOPTC, cujo escopo principal foi as regras do processo no Tribunal de Contas, promovendo maior esclarecimento de alguns preceitos e com o aditamento de outros, com o objetivo de reduzir a necessidade de aplicação subsidiária de normas disciplinadas em outros diplomas normativos.¹⁰⁶

A décima alteração à LOPTC foi embasada na Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro, a qual aprovou o Orçamento do Estado para 2017.

A mencionada lei estendeu aos titulares de órgãos executivos de autarquias locais o regime especial de responsabilidade financeira, que já estava em vigor para os membros do Governo, entretanto aqueles poderiam ser responsabilizados nos termos e condições previstos para a responsabilidade civil e criminal nos nº 1 e 3 do art. 36 do Decreto nº 22.257, de 25 de fevereiro de 1933 (art. 61º, nº 2, da LOPTC).¹⁰⁷

1.3.4.2. O Tribunal Português na atualidade

1.3.4.2.1. Composição e organização

O Tribunal de Contas Português é composto, na sede, pelo Conselheiro Presidente e por dezesseis Juízes Conselheiros. O Tribunal de Contas é composto ainda por duas Secções Regionais, na Madeira e nos Açores, com um Juiz Conselheiro cada uma.¹⁰⁸

O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo para um mandato de 4 anos.¹⁰⁹ Os Juízes Conselheiros são nomeados

¹⁰⁴ *Idem*, p. 113

¹⁰⁵ *Idem*, p. 115

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 116

¹⁰⁸ **Tribunal de Contas (Portugal)** – Wikipédia, a enciclopédia livre[Consult. 26 Julhos 2018]. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal de Contas \(Portugal\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_(Portugal))

¹⁰⁹ *Idem*.

por concurso curricular, realizado perante um júri composto pelo Presidente do Tribunal de Contas, pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários designados pelo Governo, sendo que um deles deve ser professor de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria.¹¹⁰

No desempenho da sua função o Tribunal de Contas Português “conta com a presença do Ministério Público que atua de forma oficiosa, sendo representado na Sede pelo Procurador-Geral da República (que pode delegar as suas funções num ou mais procuradores-gerais adjuntos) e, nas Secções Regionais, pelo magistrado designado para o efeito pelo Procurador-Geral da República”.¹¹¹

O Tribunal dispõe de Serviços de Apoio para o exercício das suas atribuições, tanto na Sede como nas Secções Regionais. “Os serviços de apoio técnico e administrativo do Tribunal são constituídos pelo Gabinete do Presidente e pela Direção-Geral, os quais dependem hierarquicamente do Presidente e funcionalmente do Tribunal”.¹¹²

A independência do Tribunal de Contas com autonomia administrativa, financeira e patrimonial é em consequência do princípio da separação de poderes.¹¹³ “Os seus Juízes Conselheiros gozam das garantias de inamovidade e irresponsabilidade estando, apenas sujeitos à Constituição e à lei”,¹¹⁴ as quais constituem também garantias do próprio Tribunal.¹¹⁵

1.3.4.2.2. As secções ou câmaras especializadas

A estruturação do Tribunal de Contas consta de três Secções ou Câmaras especializadas, cada uma com competências próprias e distintas. Nas regiões autónomas, as Secções ou Câmaras únicas são de competência genérica.

A Primeira Secção é responsável pela fiscalização prévia ou visto prévio e, em certas situações, pode proceder à fiscalização concomitante e aplicar multas relacionadas com os

¹¹⁰ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7.

¹¹¹ **Tribunal de Contas (Portugal)** – Wikipédia, a enciclopédia livre[Consult. 26 Julho 2018]. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_\(Portugal\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_(Portugal)).

¹¹² COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7.

¹¹³ **Tribunal de Contas (Portugal)** – Wikipédia, a enciclopédia livre[Consult. 26 Julho 2018]. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_\(Portugal\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_(Portugal)).

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ JOSÉ TAVARES/ LÍDIO DE MAGALHÃES. Tribunal de Contas: Legislação anotada, Coimbra, 1990, pp.56 e 57. In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 116. ISBN 978- 972-685-237-7.

processos de que seja relator. A fiscalização prévia incide sobre os actos que impliquem dinheiros públicos antes de se efectuar uma despesa. Visa-se com a fiscalização prévia acautelar a regularidade da despesa antes de esta ser vinculativa. À Segunda Secção compete a fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria podendo aplicar multas conexas, nomeadamente pela violação de especiais deveres de cooperação para com o Tribunal. A Terceira Secção é uma secção jurisdicional por natureza, tem a função de proceder ao julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa. Compete-lhe ainda a apreciação de recursos em processos de multa e de sentenças referentes a processos de efectivação de responsabilidades financeiras.¹¹⁶

1.3.4.3. Análise

Costa¹¹⁷ após análise do escopo do Tribunal de Contas Português no controle financeiro externo, avaliando, em especial, a evolução do tribunal ao longo da vigência das Cartas Constitucionais portuguesas, das reformas do Tribunal de 1989, 1997, e de 2006 e as subsequentes alterações da LOPTC, apresenta os seguintes apontamentos conclusivos:

“1) A atividade de controle visa a limitação do poder, a racionalização da escolha e a prestação de contas dos servidores públicos.

2) Não existe, em Portugal, um verdadeiro “sistema de controlo financeiro”, caracterizado pela coerência, complementaridade e racionalidade dos controlos.

3) A evolução do controlo financeiro externo em Portugal tem acompanhado as transformações ocorridas no quadro jurídico-constitucional nacional, embora com hiatos temporais consideráveis.

4) Apesar das sucessivas reformas, o Tribunal de Contas continua a realizar diversos controlo assentes em procedimento formais e burocráticos, como sucede com a verificação de contas e, em certa medida, com a fiscalização prévia.

5) Apesar da reforma do Tribunal de Contas de 2006, que trouxe inovações positivas em áreas sensíveis de atuação do Tribunal, em particular no âmbito do exercício das funções jurisdicionais, o reduzido número de julgamento por infrações financeiras continua a evidenciar uma eficácia reduzida do Tribunal de contas neste domínio”.

¹¹⁶ **Tribunal de Contas (Portugal)** – Wikipédia, a enciclopédia livre[Consult. 26 Julho 2018]. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_\(Portugal\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_(Portugal)).

¹¹⁷ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 429. ISBN 978-972-685-237-7.

1.4. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é composto por um membro de cada país da União Européia, atualmente são 28. O aludido tribunal foi criado pelo tratado de Bruxelas de 1975, com sede em Luxemburgo e tem como função verificar a execução do orçamento da União Europeia (eu)¹¹⁸, isto é, fiscalizar se os fundos da UE são cobrados de forma adequada e utilizados de acordo com a lei.¹¹⁹

Os membros do Tribunal de Contas são nomeados pelo Conselho, após consulta do Parlamento, por um período de 6 anos renovável. Os membros elegem de entre si o Presidente por um período de três anos renovável.¹²⁰ Enquanto órgão independente de controlo externo da UE, o Tribunal de Contas Europeu defende os interesses dos contribuintes europeus. Ainda que não disponha de poder jurisdicional próprio, cabe ao TCE contribuir para a melhoria da gestão do orçamento de UE por parte da Comissão Européia dar conta da situação financeira da União.

No âmbito da competência do Tribunal de Contas Europeu constam:¹²¹

“a) auditar as **receitas e despesas da União Européia**, b) controle das **pessoas e das organizações que gerem fundos da União Européia**, c) Apresentar conclusões e recomendações em **relatórios** de auditorias dirigidos à comissão Européia e aos Estados-Membros, d) Comunica suspeitas de **fraude, corrupção ou atividades ilícitas** ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), e) Elabora um relatório anual dirigido ao Parlamento Europeu ao Conselho da UE, que o Parlamento analisa antes de proceder à aprovação do orçamento da União Européia, e f) Emite **pareceres especializados** dirigidos aos responsáveis políticos sobre como melhor gerir os dinheiros públicos e prestar contas da sua utilização aos cidadãos.”

O TCE no desempenho de sua função trabalha com 3 (três) tipos de auditorias: **auditorias financeiras, auditorias de conformidade e auditorias de desempenho.**¹²²

¹¹⁸ Tribunal de Contas europeu e Tribunal de Contas da União - UPF. [Consult, Julho 2018] Disponível em ser. upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4558/312.

¹¹⁹ Tribunal de Contas Europeu | Notícias e análises internacionais mais ... [Consult, Julho 2018] Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/tribunal-de-contas-europeu/a-2482162>.

¹²⁰ **Tribunal de Contas Europeu (TCE) - EUROPA | União Europeia**[Consult, Julho 2018] Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_pt.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

- 1) As auditorias financeiras - verificam se as contas são um retrato fiel da situação financeira, dos resultados e da situação líquida para o exercício em causa.
- 2) As auditorias de conformidade - verificam se as operações financeiras respeitam as regras em vigor.
- 3) As auditorias de desempenho - verificam se os fundos da UE cumprem os objetivos a que se destinam com um mínimo de recursos possível e com a máxima rentabilidade.

O Tribunal está dividido em grupos de auditoria designados de câmaras, cabe a cada grupo preparar relatórios e pareceres que serão adotados pelos membros do Tribunal, tornando-se assim oficiais.¹²³

1.4.1. O Relatório Especial nº 09/2018: Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados.

É oportuno observar que certas inconsistências apontadas pela doutrina e pelo Tribunal de Contas nos Contratos de Parcerias Público-Privadas Portugêses, em especial dos setores rodoviário e ferroviário, também são comuns nos Contratos de Parcerias Público-Privadas de outras nações da União Europeia, a exemplo da França, Grécia, Irlanda e Espanha, conforme o Tribunal de Contas Europeu que após examinar 12 PPP cofinanciadas pela União Europeia nos aludidos países, nos domínios do transporte rodoviário e das tecnologias da informação e comunicação (TIC), emitiu o Relatório Especial nº 09/2018: Parcerias Público-Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados.¹²⁴

Segundo o citado relatório, dentre os vários pontos levantados constam:

- a) recorrer à contratação através de PPP implica negociar aspetos que não fazem normalmente parte da contratação tradicional, exigindo por isso mais tempo do que os projetos tradicionais. Um terço dos 12 projetos auditados foi afetado por atrasos consideráveis, tendo o seu procedimento de contratação demorado entre 5 e 6,5 anos;
- b) à semelhança dos projetos tradicionais, a maioria das PPP auditadas também enfrentaram consideráveis ineficiências sob a forma de atrasos na construção e grandes aumentos dos custos. No total, sete dos nove projetos concluídos (com custos agregados de 7,8 mil milhões de euros) sofreram atrasos que variaram entre

¹²³ **Tribunal de Contas Europeu (TCE) - EUROPA | União Europeia**[Consult, Julho 2018] Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_pt.

¹²⁴ **Relatório Especial: nº 09/2018: Parcerias Público Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios ilimitados.** [Consult. Julho 2018].disponível em www.eca.europa.eu.

dois e 52 meses. Além disso, foi necessário um montante suplementar de fundos públicos de quase 1,5 mil milhões de euros para completar as cinco autoestradas que o Tribunal auditou na Grécia e em Espanha, tendo cerca de 30% desse montante (correspondente a 422 milhões de euros) sido disponibilizados pela UE. O Tribunal considera que este montante foi gasto de forma ineficaz em termos da concretização dos potenciais benefícios;

- c) mais importante ainda, na Grécia (que é, de longe, o maior beneficiário das contribuições da UE, com 59% do montante total concedido pela União, ou seja, 3,3 mil milhões de euros), o custo por quilómetro das três autoestradas avaliadas aumentou até 69%, ao mesmo tempo em que o âmbito dos projetos sofreu uma redução até 55%. Esta situação deveu-se principalmente à crise financeira e à insuficiente preparação dos projetos pelo parceiro público, tendo levado à celebração de contratos prematuros e pouco eficazes com os concessionários privados;
- d) o vasto âmbito, o custo elevado e a longa duração que habitualmente caracterizam as PPP no domínio das infraestruturas exigem especial diligência. Todavia, o Tribunal constatou que as análises prévias se basearam em cenários demasiado otimistas quanto à futura procura e utilização das infraestruturas planeadas, dando origem a taxas de utilização dos projetos até 69% (TIC) e 35% (autoestradas) inferiores às previstas, sem ter em consideração o risco iminente de as autoestradas da Grécia vir a ser fortemente subutilizadas depois de concluídas;
- e) na maioria dos projetos auditados, a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia das opções alternativas, utilizando, por exemplo, o comparador do setor público. Deste modo, não foi demonstrado que essa opção era a melhor para otimizar os recursos e que protegia os interesses públicos através da garantia de condições equitativas entre as PPP e a contratação pública tradicional;
- f) a repartição dos riscos entre os parceiros públicos e privados foi, com frequência, inadequada, incoerente e ineficaz, ao mesmo tempo em que as elevadas taxas de remuneração (até 14%) do capital de risco do parceiro privado nem sempre refletiram os riscos suportados. Além disso, a maioria dos seis projetos de TIC

auditados não era facilmente compatível com contratos de longa duração, devido às rápidas alterações tecnológicas a que estão sujeitos.

- g) Para os projetos de PPP serem executados com êxito, é necessária uma capacidade administrativa considerável, que só quadros institucionais e jurídicos adequados e uma longa experiência na execução desse tipo de projetos podem assegurar. O Tribunal constatou que poucos Estados-Membros da UE reúnem atualmente essas condições. Por conseguinte, a situação não corresponde ao objetivo da UE de executar uma maior percentagem de fundos da UE através de projetos de financiamento misto, incluindo PPP.

Por conseguinte, o Tribunal formulou as seguintes recomendações:

- a) não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até as questões identificadas estarem resolvidas e as recomendações a seguir apresentadas terem sido executadas com êxito;
- b) atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro público;
- c) fundamentar a escolha da opção PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública;
- d) definir políticas e estratégias claras em matéria de PPP;
- e) melhorar o quadro da UE com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP.

Diante do exposto, fica evidenciado que as dificuldades, os obstáculos em maior ou menor escala são comuns aos países da União Europeia que utilizam as Parcerias Público-Privadas, visando oferecer melhores obras e serviços públicos às sociedades, por meio de investimento na infraestrutura, de modo que proporcione o desenvolvimento.

CAPÍTULO II

2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

2.1. ASPECTOS GERAIS

A crise econômica e fiscal vivenciada pelo Brasil na década de 80, que teve fortes reflexos nos anos 90, acirrou ainda mais as dificuldades referentes a recursos, que o país já vinha enfrentado para manter uma Política Pública que respondesse a contento as necessidades da sociedade de investimento em infraestrutura.

A aludida crise foi em decorrência da crise do Estado, aliada ao processo de globalização da economia.

O Estado tinha crescido de forma desmesurada, com o intuito de proporcionar a igualdade entre os homens, interveio na ordem social e econômica para ajudar os menos favorecidos. Essa política fez com que ampliasse a sua função de provedor de bens e serviços públicos. Tudo em consonância com a política do Estado Social de Direito que pugna pela preocupação do bem comum, do interesse público, como reação ao individualismo da fase do Estado Liberal, que ao pregar a política do Estado mínimo, deixando que as próprias leis do mercado regulassem as relações sociais, produziu consequências negativas no âmbito econômico e social, onde surgiram os grandes monopólios, decorrentes das grandes empresas, o aniquilamento das de pequeno porte, e também de uma nova classe social, miserável, doente, de baixa instrução: o proletariado.

Segundo Di Pietro¹²⁵, o crescimento desmesurado do Estado não proporcionou os resultados esperados, pois:

“a) afetou o princípio da separação de Poderes ao fortalecer o Poder Executivo que concentrou o grande volume de atribuições assumidas pelo Estado, que para atuar, recebeu atribuição normativa, exercendo essa competência por meio de decretos-lei, leis delegadas, regulamentos autônomos, medida provisória; b) a ação interventiva colocou em risco a própria liberdade individual, pois o Direito ao instrumentalizar-se, como um meio de ação pelo qual o Estado executa as suas tarefas, ao mesmo tempo em que agi nos campos social e econômico, coloca em perigo a liberdade individual, pela crescente intervenção que vai desde a limitação do exercício

¹²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2011 , p. 15-17. ISBN 978-85-224-6294-0.

de direitos até a atuação direta no setor da atividade privada, porém sem assegurar o bem comum, um dos objetivos do Estado Social de Direito; e c) a ineficiência na prestação de serviços em decorrência da forma burocrática de organização, aplicada a todas as atividades do Estado, incluindo as de natureza social e econômica, contribuiu para a ineficiência do Estado na prestação de serviços, a qual foi agravada pelo volume de atividade e pela crise financeira que tiveram de enfrentar especialmente os países da América Latina.”

As consequências negativas do Estado Social de Direito trouxeram a necessidade de uma nova política do Estado frente aos anseios da sociedade, nos quais estão compreendidos a produção de bens e a prestação de serviços públicos eficientes.

Assim, o Estado Democrático de Direito, com o escopo da participação popular no processo político, nas decisões do Governo, no controle da administração pública e que trouxe a idéia do Estado subsidiário, surgiu como resposta à necessidade da mudança do papel do Estado para atender as necessidades da sociedade.

Segundo Di Pietro¹²⁶ O princípio da subsidiariedade, cujo conteúdo compreende as ideias de respeito aos direitos individuais, limitação à intervenção estatal, fomento, coordenação e fiscalização da iniciativa privada, e a de **parceria entre o público e privado**, teve como consequência de sua aplicação a idéia de **diminuir o tamanho do Estado**, pelo instrumento da **privatização**, ocorrida especialmente a partir da década de 80.

Outro fator que influenciou na crise econômica e fiscal dos anos 80 no Brasil, foi o fenômeno da globalização haja vista que antes desse processo as nações direcionavam a atenção para a proteção da indústria nacional, porém com a globalização da economia, os esforços voltaram-se para equipar a indústria no sentido de ser competitiva no mercado internacional. Isso impôs ao Estado medidas no sentido de se adaptar as novas demandas, aos novos desafios contemporâneos.

Cardoso¹²⁷ afirma que “É imperativo fazer uma reflexão a um tempo realista e criativa sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois somente assim será possível transformar o Estado de tal maneira que ele se adapte às novas demandas do mundo contemporâneo”

¹²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 11-14. ISBN 978-85-224-6294-0.

¹²⁷ CARDOSO, Fernando Henrique - **Reforma do estado**. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter, orgs. - **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15. ISBN 85-225-0236-6.

A situação fática exigiu do Estado uma solução, uma nova postura frente às demandas da sociedade e do mercado. Assim, com esse objetivo os políticos e formuladores de políticas públicas concentraram a atenção no **ajuste fiscal**, isto é, no conjunto de políticas que visam equilibrar o orçamento do governo, e na **reforma do Estado**, em especial a reforma administrativa.

Pereira¹²⁸ ao tratar do tema informar que “... A questão central hoje é como reconstruir o Estado como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado”.

A **reforma do Estado**, nesse contexto, passa por um processo que requer políticas que visem à descentralização, **privatização**, uma administração moderna e eficiente com foco no resultado, **administração gerencial**, e não no procedimento, administração burocrática, uma sinergia entre os recursos do Estado e da iniciativa privada na produção de bens e serviços públicos que venham a satisfazer os anseios da sociedade.

Cardoso ao enfrentar o tema entende que:

“Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, a iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor”¹²⁹

Na busca de uma solução para a falta de recursos suficientes para desenvolver uma política pública voltada à satisfação das necessidades da sociedade, e em especial as de infraestrutura, que aparecia em decorrência da crise econômica e fiscal da década de 80, e que se estendia para a década de 90, o Governo Brasileiro, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou um processo de implementação de mudanças na Administração Pública Federal, aliado ao processo de privatização.

A mudança na Administração Pública Federal compreendia a passagem da Administração Burocrática, fundamentada nos procedimentos, que se mostrava ineficaz frente às demandas contemporâneas, para a Administração Gerencial, com foco no resultado.

A **privatização** foi implantada considerando um **conceito ou processo em aberto**

¹²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter, orgs. - **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 20. ISBN 85-225-0236-6.

¹²⁹ CARDOSO, Fernando Henrique - **Reforma do estado**. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter, orgs. - **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 17. ISBN 85-225-0236-6.

Di Pietro ao citar Villar Rojas ¹³⁰ informa que este adota um conceito amplo ao definir privatização como “a redução da atividade pública na produção e distribuição de bens e serviços, mediante a passagem (por vezes, a devolução) dessa função para a iniciativa privada”, esse entendimento é corroborado por aquela doutrinadora ao informar que “constata-se o surgimento de novas formas de parcerias, como os contratos de gestão com as chamadas *Organizações sociais*, os termos de parcerias com as *organizações da sociedade civil de interesse público* (Oscips) e as **parcerias público-privadas**”. (grifei)

Quanto às Parcerias Público-Privadas, o Governo Federal Brasileiro, observando as experiências internacionais bem sucedidas de Parcerias Público-Privadas - PPPs, a exemplo da Inglaterra, onde a iniciativa privada financia e executa determinados serviços e/ou obras cujo escopo é atender necessidades públicas, editou a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público- Privadas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.2. ASPECTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS

A Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público- Privadas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi introduzida no ordenamento jurídico nacional como o meio jurídico e econômico que o Governo Federal Brasileiro lançou mão para solucionar a falta de recursos financeiros e a exigência da sociedade por serviços públicos eficientes, em especial os relacionados à infraestrutura.

Assim, com a edição do citado diploma legal, o Brasil buscou atrair o capital e a eficiência da gestão da iniciativa privada que aliados aos recursos do Estado, visou produzir e gerir bens e serviços referentes à infraestrutura de modo que satisfizessem os anseios da sociedade.

¹³⁰ VILLAR ROJAS, Francisco José Villar. **Privatización de servicios públicos**. Madri: Tecnos, 1992. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 6. ISBN 978-85-224-6294-0.

Segundo Ferreira¹³¹, na justificativa do Projeto de Lei nº 2.546/03, que deu origem à Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, os Ministros de Estado do Planejamento e da Fazenda justificaram a iniciativa como oferecimento de, no caso brasileiro, “... **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 privado e público**”.

SILVA¹³² descreve, com base na experiência internacional, as vantagens das Parcerias Público-Privadas, quando bem formuladas, para a entidade pública, nos seguintes termos:

“-As Parcerias Público-Privadas puderam incrementar o “value for money” despendido em infraestruturas, fornecendo serviços de melhor qualidade a menor custo e de modo mais eficiente.

- As PPP contribuem para atenuar as restrições orçamentárias,

- PPP permite ao setor público evitar os custos de capital, respeitante ao investimento inicial e reduzir os custos de administração.

- Poderão ser reduzidos os custos respeitantes ao ciclo de vida do projecto e o tempo necessário para implementação do mesmo.

-As PPP podem acrescentar qualidade eficiência às iniciativas implementadas desta forma.

- As PPP facilitam a inovação no desenvolvimento das infraestruturas.

- O sector público pode transferir para os privados, os riscos relacionados como o financiamento, construção e operação de projetos.

- A parte privada poderá promover crescimento económico local e oportunidades de emprego”.

2.2.1. A Constitucionalidade das Leis Estaduais e Municipal

As iniciativas para a implantação das Parcerias Público-Privadas no Ordenamento Jurídico Brasileiro registram data anterior a da **Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004**, que disciplinou a matéria no âmbito da licitação e contrato como normas gerais, uma vez que foram instituídas e disciplinadas por alguns Estados e Municípios a exemplo da Lei Estadual nº 14.868, de 16.12.2003- Minas Gerais, Lei Estadual nº 12.930, de 4.2.2004 - Santa Catarina, Lei Estadual nº 11.688, de 19.5.2004 – São Paulo, Lei Distrital nº 3.418, de 4.8.2004 – Distrito Federal, Lei Estadual nº 14.910, de 11.8.2004 – Goiás, Lei Estadual nº

¹³¹ FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira – **Parcerias público-privadas: aspectos constitucionais**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 24. ISBN 85-7700-029-X.

¹³² SILVA, José Manuel Braz da – **Parcerias Público-Privadas**. Coimbra: Edições Almedina, S.A. 2016. p.22 ISBN 978-972-40-6114-6.

9.290, de 27.12.2004 - Bahia, Lei Estadual nº 13.557, de 30.12.2004 – Ceará, Lei Estadual nº 12.234, de 13.1.2004 – Rio Grande do Sul, Lei Municipal nº 6.261, de 23.12.2004 – Município de Vitória/ES, Lei Complementar nº 307, de 11.10.2005 – Rio Grande do Norte.¹³³

A aludida questão fática ensejou indagação quanto à constitucionalidade legítima que os Estados – membros e/ou Municípios teriam para instituir por leis próprias, o instituto da Parceria Público-Privada.

A constitucionalidade das mencionadas Leis tem fundamento nos art. 25, §1º c/c art. 30, I e II e art. 24, I, II e §4º todos da Constituição Federal Brasileira de 1988.¹³⁴

Segundo Mukai¹³⁵ não há dúvida nenhuma em afirmar a constitucionalidade das citadas Leis, haja vista que se trata de matéria de direito administrativo, e, portanto de competência privativa de cada ente federativo.

Ainda conforme os mencionados autores, as leis estaduais que criaram as Parcerias Público-Privadas têm fundamento no art. 25 da Constituição Federal de 1988, que atribui competência aos Estados-membros para atuar e legislar em tudo que não lhes seja vedado pela Constituição (§1º). E em relação aos Municípios, se quiserem, podem instituir as Parcerias Público Privadas com base no art. 30, em especial nos incs. I e II, a seguir transcrito:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Quanto ao aspecto financeiro e econômico, os Estados-membros, na questão fática em análise, estão no âmbito da competência concorrente do art. 24 da Constituição Federal de 1988¹³⁶, que dispõe: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, *financeiro*, penitenciário, *econômico* e urbanístico”.

¹³³ MUKAI, Toshio *et al.* **Parcerias Público-Privadas**. (2ª. ed.). Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2006.

¹³⁴ **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. [Consulta 10 Jan. 2017]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

¹³⁵ MUKAI, Toshio *et al.* **Parcerias Público-Privadas**. (2ª. ed.). Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2006, p.1.

¹³⁶ *Idem*, p.2.

Considerando matéria concorrente nesses dois aspectos, os Estados-membros podem legislar plenamente sobre elas, com fundamento no § 3º do art. 24 da Constituição Federal de 1988: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena”¹³⁷, contudo, sobrevindo lei federal disciplinando de forma diferente sobre esses dois aspectos, as leis estaduais a ela deverão se submeter (art. 24, § 4º).

Em relação às licitações e contratos, as leis estaduais que disciplinam o instituto da Parceria Público-Privada deverão se ajustar às normas gerais da lei federal, e assim, quanto a esses dois aspectos, nenhuma ilegalidade haverá nelas.

As citadas leis estaduais têm a prerrogativa de dispor sobre assuntos específicos não disciplinados na nova lei federal, haja vista que, nesse caso não estariam ofendendo normas gerais. No mais, naquilo que não contrariar a lei federal, deverão os Estados (ou Municípios) utilizar disposições da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos).¹³⁸

2.2.2. A Lei nº 11.079/2004

A Lei nº 11.079¹³⁹, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º). O Aludido instituto 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 e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O mencionado diploma legal inovou no Ordenamento Jurídico Pátrio ao introduzir duas novas modalidades de parceria: **a concessão patrocinada e a concessão administrativa**.

A citada Lei reservou a expressão **parcerias público-privadas** para as duas modalidades específicas de parcerias, conforme o art. 2º “parceria público privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Consult. 15 Junho 2018]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/8666cons.htm.

¹³⁹ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. [Acesso 16 Junho 2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

2.2.3. A Concessão Patrocinada

Segundo o § 1º do art. 2º, da Lei nº 11.079/2004, “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 1995¹⁴⁰, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

Conforme Sundfeld¹⁴¹, a **concessão patrocinada** é espécie do gênero concessão de serviço público (ou concessão de serviço precedida de obra pública, ou apenas concessão de obra pública ou apenas concessão de obra pública), em que a remuneração do concessionário envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária devida pelo poder concedente (art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004).

Ainda segundo o doutrinador a distinção primordial entre a concessão patrocinada e a concessão comum (regida pela Lei nº 8.987/95) está na forma de remuneração do concessionário: na primeira, o Poder Público comparece com pagamentos de natureza pecuniária, complementares à tarifa; na segunda, além da cobrança da tarifa, pode o concessionário ser remunerado por receitas alternativas (Lei nº 8.987/95), desde que estas não envolvam pagamentos de natureza pecuniária feitos pela Administração Pública.

Binenbojm¹⁴² chama a atenção para mais uma distinção importante entre a concessão comum e a patrocinada. O art. 2º, incisos II e III e IV da Lei nº 8.987/95 dispõe sobre a assunção da execução da obra ou serviço pelo concessionário *por sua conta e risco*, ao passo que o art. 4º, inciso VI da Lei nº 11.079/2004 determina como uma das características das Parcerias Público Privadas a **repartição objetiva de riscos entre as partes**, e conforme art. 5º, inciso III do aludido diploma legal, a citada matéria deverá constar do contrato de PPP.

¹⁴⁰ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Institui normas gerais de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. [Consulta 16 Junho 2011]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm.

¹⁴¹ SUNDFELD, Carlos Ari, Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: Parcerias Público-Privadas, Editora Malheiros, 2005, p. 27. In: BINENBOJM, Gustavo. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E A CONSTITUIÇÃO**, [Consulta 4 Abril 2018]. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43332/4467.

¹⁴² BINENBOJM, Gustavo. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E A CONSTITUIÇÃO**, [Consult.4 Abril 2018]. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43332/4467.

Ainda no contexto das diferenças entre concessão comum e concessão patrocinada, Di Pietro¹⁴³, informa a necessidade da “obrigatoriedade de constituição de **sociedade de propósitos específicos** para implantar e gerir o objeto de parceria (art. 9º)”.

2.2.4. A Concessão Administrativa

Nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.078/2004, **concessão administrativa** é o **contrato de prestação de serviço** de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens.

Segundo Di Pietro¹⁴⁴, a forma da remuneração da aludida concessão **é fundamentalmente a contraprestação paga pela administração**, através de uma das formas estabelecidas no art. 6º da Lei nº 11.078/2004 (I -ordem bancária, II- cessão de créditos não tributários, III – outorga de direitos em face da Administração Pública, IV – outros meios admitidos em direito), em cujos parágrafos, com as alterações decorrentes da Lei nº 12.766, de 27 dezembro de 2012 e Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, dispõe da **possibilidade remuneração variável vinculada ao desempenho do parceiro privado, e aporte de recursos em favor do parceiro** privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis. (grifei)

Ainda segundo a aludida doutrinadora não há impedimento para que o concessionário receba recursos de outras fontes complementares, acessórias, alternativas ou decorrentes de projetos associados, pois o inciso V do art. 6º da Lei nº 11.078/2004 ao dispor sobre *outros meios admitidos em lei*, esclarece que a indicação das formas de contraprestação não são taxativas.

2.2.5. Características Comuns à Concessão Patrocinadas e à Concessão Administrativa.

¹⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 188. ISBN 978-85-309-7683-5.

¹⁴⁴ SUNDFELD, Carlos Ari, Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: Parcerias Público-Privadas, Editora Malheiros, 2005, p. 27. In: BINENBOJM, Gustavo. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E A CONSTITUIÇÃO**, [Consult.4 Abril 2018]. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43332/4467.

O tema em questão será abordado tendo como referência a classificação de Di Pietro¹⁴⁵, conforme apresentado a seguir.

2.2.5.1. Contraprestação Pecuniária do Parceiro Público ao Parceiro Privado.

Da exegese do art. 2º, §3º da Lei nº 11.079/2004, defere-se que a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado consta nas duas modalidades de parcerias público-privadas, sob pena de ser configurada a concessão comum, disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, Di Pietro¹⁴⁶.

Entretanto, na concessão patrocinada a contraprestação pecuniária do parceiro público é um *minus* em relação à tarifa cobrada do usuário, na concessão administrativa ela constituirá a forma básica de remuneração.

Apesar de a lei dispor sobre a contraprestação **pecuniária** do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, §§ 1º e 3º), nem sempre o poder público desembolsará diretamente valores em pecúnia. Há a possibilidade de que esses valores sejam pagos indiretamente, pelas modalidades previstas no art. 6º:

- “I – ordem bancária;
- II – cessão de créditos não tributários;
- III – outorga de direitos em face da Administração Pública;
- IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- V – outros meios admitidos em lei.”

2.2.5.2. Equilíbrio Econômico-Financeiro. Repartição de Riscos.

A pesar da Lei nº 11.079/2004 não dispor sobre o equilíbrio econômico-financeiro, não há como negar a aplicação desse direito as partes. Na concessão patrocinada ele decorre da aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95, em especial os arts. 9º e 10º, ao passo que na concessão administrativa apesar de não haver disposição expressa da aplicação dos mencionados dispositivos legais, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro resulta de

¹⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, ISBN 978-85-309-7683-5.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 195.

princípios como os da equidade, razoabilidade, continuidade, indisponibilidade do interesse público.

Conforme Di Pietro¹⁴⁷ o art. 5º, III e IV da Lei nº 11.079/2004 dispõe que nas cláusulas dos contratos de parcerias público- privadas, deverão constar “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária” e a “formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais”, por sua vez o art. 4º, inciso VI do aludido diploma legal, inclui dentre as diretrizes a serem observadas na contratação de parcerias público-privadas” repartição objetiva de riscos entre as partes”.

Di Pietro¹⁴⁸ ao se posicionar sobre a aludida matéria, alerta sobre a possibilidade de sérias controvérsias:

“(.) Ela é aceitável no caso da teoria da imprevisão e na hipótese de força maior, em que o desequilíbrio é causado por álea econômica alheia à vontade de ambas as partes (que por isso mesmo devem dividir os prejuízos). (...) O mesmo não ocorre nos casos de fato do príncipe e fato da Administração, seja ele provocado por ato geral não relacionado diretamente ao contrato (**fato do príncipe**, como por exemplo, a elevação de tributos), seja ele causado por ato praticado pela Administração como parte do contrato (**fato da Administração**, como ocorre no caso de inadimplemento por parte do parceiro público). (...) No caso do fato do príncipe, a responsabilidade do Estado encontra fundamento na regra do art. 37, § 6º da Constituição Federal, que não pode ser afastada por lei ordinária. No caso de fato da Administração, trata-se de responsabilidade contratual por inadimplemento, não podendo o parceiro privado arcar com os prejuízos, nem mesmo para dividi-los. Trata-se de mera aplicação do princípio geral de direito consagrado no art. 186 do Código Civil, segundo o qual aquele que causar dano a outrem é obrigado a repará-lo”, (...) a norma do art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004, sobre repartição de risco, só pode aplicar-se quando o desequilíbrio decorre de fato estranho à vontade das ambas as partes, como ocorre nos casos de força maior e de álea econômica extraordinária; está última dá margem à aplicação da teoria da imprevisão”.

2.2.5.3. Compartilhamento de ganhos econômicos.

O art. 5º, IX, da Lei nº 11.079/2004, prevê o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

O suporte dessa regra está na possibilidade do Poder Público oferecer garantias ao financiador do projeto (art. 5º, §2º), proporcionando a redução do risco do empreendimento e

¹⁴⁷ *Idem*, p. 196.

¹⁴⁸ *Idem*.

possibilitando maiores ganhos econômicos pelo parceiro privado os quais deverão ser compartilhados com o poder público.

2.2.5.4. Financiamento por terceiros. Garantias e Contragarantias.

O art. 7º, *caput* e § 1º da Lei nº 11.079/2004, determina que a contraprestação da Administração Pública seja obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada. A consequência disso é que o parceiro privado, em regra, dependerá de financiamento a ser obtido junto a terceiro. A alusão, na mencionada lei, da figura do financiador consta nos arts. 5º, § 2º, 18, § 2º, e 24 o qual prevê que “O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

O mencionado diploma legal prevê três tipos de garantias para as parcerias públicos privadas:¹⁴⁹

- a) *a garantia da execução do contrato, prestada pelo parceiro privado ao parceiro público*, que é comum nas várias modalidades de contratos administrativos, compreendendo a *caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública*, o seguro-garantia e afiança bancária (art. 56, § 1º da Lei nº 8.666/93/93, com a redação dada pelo art. 26 da Lei nº 11.079/2004);
- b) *a garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado*, abrangendo as modalidades previstas no art. 8º da Lei nº 11.079/2004:

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;

¹⁴⁹ *Idem*, p. 198.

IV – garantia prestadas 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; e

c) *a contra garantia prestada pelo parceiro público a entidade financiadora do projeto*, que segundo o art. 5º, §2º da Lei nº 11.079/2004, pode ser:

I – transferência, para os financiadores, do controle ou da administração temporária da sociedade de propósito específico constituída pelo parceiro privado;

II – possibilidade da emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações da Administração Pública. Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro, “o empenho de despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidoras de parcerias público-privadas.

2.2.5.5. Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas

O art. 16 da Lei nº 11.079/2004 dispôs sobre a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas/FGP cujo escopo é prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

O Fundo não foi criado pela Lei, esta apenas descreveu algumas de suas características e autorizou a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais a participar no limite global de seis bilhões de reais.

Segundo o §4º do art. 16 a integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

2.2.5.6. Sociedade de Propósito Específico

Conforme dispõe o art. 9º da Lei nº 11.079/2004, antes da celebração do contrato deverá ser constituída sociedade de propósito específico incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

O § 1º do art. 9º fundamenta a transferência do controle da sociedade de propósito específico por meio da autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987/1995 (renumerado para §1º pela Lei nº 11. 196/2005).

Segundo a exegese de Cunha Júnior¹⁵⁰, referente aos parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º do art. 9º:

“A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado e deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento. Não pode a Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedade de propósito específico, não se aplicando essa vedação, contudo, à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.”

2.2.5.7. Do Órgão Gestor das Parcerias Público-Privadas

O órgão gestor de parcerias público-privadas federais está previsto no art. 14 da Lei nº 11.079/2004, com as seguintes competências: I - definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada; II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos. O mencionado órgão foi instituído pelo Decreto nº 5.385, de 4-3-2004¹⁵¹ (com alteração pelo Decreto nº 6.037, de 7-2-2007, e pelo Decreto nº 8.791/2016) com o nome de **Comitê Gestor de Parceria Público –Privada – CGP**.

Segundo o § 1º do art. 14 da Lei nº 11.079/2004, a composição do aludido órgão constará de um representante titular e respectivo suplente dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (cuja função é coordenar os trabalhos), do Ministério da

¹⁵⁰CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da – **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Salvador – Bahia: Jus Podivm, 2009, p. 558/559.

¹⁵¹ Decreto nº 5.835 de 04 de março de 2005. Instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – Pfp CGP e dá outras providências.[Consulta 15 Junho 2018].Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm.

Fazenda; e da Casa Civil da Presidência da República. No mais, conforme o § 2º do aludido dispositivo a cada reunião do órgão deverá participar um representante do órgão da Administração direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

Apesar do órgão está dotado de competência decisória sobre a contratação, necessita, para esse escopo, com base no § 3º do art. 14, de manifestação prévia e fundamentada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto, e do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional ao cumprimento do limite do art. 22.

O art. 14-A atribui competência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, por meio de atos das respectivas mesas, dispor sobre matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público-privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda nos termos do inciso II do §3º do mencionado artigo.

Quanto à licitação, é realizada pelo próprio Ministério ou Agência Reguladora, nas respectivas áreas de competência, haja vista que o órgão gestor não realiza o procedimento licitatório, limitando-se a autorizar a abertura do procedimento e aprovar o edital. (art. 15).

2.2.5.8. Do Controle

A lei nº Lei nº 11.079/2004 não dispôs sobre normais gerais referentes ao controle dos contratos de parceria público-privada, o que leva a aplicação das formas de controle previstas na Lei nº 8.987/1995:

- a) previsão genérica de fiscalização pelo poder concedente, com a cooperação dos usuários (art. 3º);
- b) competência do poder concedente para fiscalizar permanentemente a prestação do serviço (art. 29, I);
- c) competência do poder concedente para cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais e zelar pela boa qualidade do serviço (art. 29, VI e VII);

- d) direito de acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária (art. 30);
- e) direito de acesso, em qualquer hora, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como aos seus registros contábeis (art. 31, V).

A Lei nº 11.079/2004 contém algumas normas específicas para a União, mais para definir competências do que alterar formas de controle:

- a) art. 14, § 5º determina a remessa dos relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada, com periodicidade anual, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas;
- b) no § 6º do citado artigo, tutela o controle pelo particular ao determinar que os referidos relatórios sejam disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados;
- c) o art. 15 dispõe sobre a competência dos Ministérios e Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de atuação, para acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

2.2.5.9. Das Penalidades

O art.5º, II, da Lei nº 11.079/2004 dispõe que entre as cláusulas dos contratos de parceria público-privada, deve constar a referente às “penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro Privado em caso de inadimplemento contratual, fixada sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas”.

O mencionado diploma legal não informar quais as penalidades para o parceiro público e parceiro privado, somente dispõe sobre sua inclusão em cláusulas contratuais.

Di Pietro¹⁵² ao tratar da matéria expõe o seguinte entendimento:

“O que existe é a possibilidade de aplicação de penalidade à autoridade responsável pela irregularidade, previstas no Código Penal, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-1992) na Lei dos Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 19-10-2000), no Decreto-lei, de 201 de 27-2-1967,

¹⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 212. ISBN 978-85-309-7683-5.

e na Lei nº 1.079, de 10-04-1950. É o que está dito no art. 29 da Lei nº 11.079/2004 e não precisaria constar expressamente, porque a possibilidade já decorre do disposto nessas leis. Mas o art. 29 depois de mencionar todas elas, acrescenta a expressão “sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente, com implícita remissão ao art. 5º, II; só que este cogita de punição às partes no contrato, enquanto o art., 29 trata de punição dos agentes públicos responsáveis pelas ilegalidades.

Em síntese, não há possibilidade de previsão contratual de penalidades a serem aplicadas à Administração Pública, pois, não tendo ela personalidade jurídica, a sanção resultaria aplicada ao próprio Estado, que detém com exclusividade o poder sancionatório.”

2.2.5.10. Do Prazo

Conforme prevê o art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004, dentre as cláusulas dos contratos de parceria público-privada deve constar “o prazo de vigência do contrato compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco) anos, nem superior a 35(trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação”.

A questão da prorrogação em relação aos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, está disciplinada pela Lei nº 13.448, de 5-6-2017,¹⁵³ que estabeleceu diretrizes para a prorrogação antecipada e a relicitação de contratos de parceria firmados pela Administração pública federal com base na Lei nº 13.334, de 13-9-2016¹⁵⁴, dentro do Programa de Parceria de Investimento.

2.2.5.11. Providências Prévias à Licitação

O processo licitatório está disciplinado na Lei nº 11.079/2004, no Capítulo V, nos arts. 10 a 13.

O art. 10 da aludida lei dispõe sobre a obrigatoriedade da licitação na modalidade concorrência para a contratação de parceria público privada, estando a abertura do processo licitatório condicionada a formalidades que abarcam em síntese:

¹⁵³ Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017 . Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.[Consult. 18 julho 2018]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13448.htm.

¹⁵⁴ Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. .[Consult. 18 julho 2018]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm.

- a) autorização pela autoridade competente devidamente motivada com a demonstração da conveniência e oportunidade da contratação;
- b) demonstração do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101, de 4-5-2000;
- c) submissão da minuta do edital e do contrato a consulta pública; e,
- d) d) licença ambiental prévia ou diretrizes para o licenciamento ambiental, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

2.2.5.11.1. Autorização e Motivação

Os arts. 14 e 15 da Lei nº 11.079/2004 disciplinam a autorização, por autoridade competente, de abertura da licitação e à motivação. Da exegese dos citados dispositivos, defere-se que a mencionada autorização será dada pelo *órgão gestor*, o qual será instituído por decreto. A autorização para contratação será precedida de estudo técnico referente à conveniência e oportunidade da contratação e o cumprimento de disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; conterà nesse estudo técnico manifestação fundamentada do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em relação ao mérito do projeto, e do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão de garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22.

A União, com base nesse dispositivo, somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes não excederem a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Considerando que o art. 22 refere-se à União, os demais entes da Federação deverão definir em lei os respectivos limites, porém não podem ser superiores ao determinado no art. 22, sob pena de não poderem “obter garantias nem receber transferências voluntárias da União, conforme estabelece o art. 28 . Foi uma forma indireta de a lei federal instituir limite em matéria que seria de competência de cada ente da federação” segundo Di Pietro.¹⁵⁵

¹⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 214. ISBN 978-85-309-7683-5.

Considerando a aplicação subsidiária da lei nº 8.666/93, a que ter a manifestação da assessoria jurídica da Administração sobre as minutas de editais e dos contratos (art. 38, parágrafo único).

Os Estados, Municípios e Distrito Federal devem disciplinar, por lei, a matéria referente à competência, uma vez que os citados dispositivos da Lei federal são de aplicação restrita à União.

2.2.5.11.2. Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal

Segundo o art. 10, incisos I, *b* e *c*, a V, da Lei nº 11.079/2004, os estudos técnicos preliminares à abertura da licitação deverão demonstrar:

- a) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (inciso I, *b*);
- b) quando for o caso, segundo as normas editadas na forma do art. 25, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts, 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, nas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato (inciso I, *c*); esses dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal tratam dos limites do endividamento e da recondução da dívida ao seus limites;
- c) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada (inciso III);
- d) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual (inciso III);
- e) estimativa do fluxo de recursos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública (inciso IV);

- f) previsão no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado (inciso V).

Di Pietro¹⁵⁶ ao discorrer sobre a matéria faz a seguinte exegese:

“Aparentemente, procura-se dar cumprimento a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A grande dificuldade está no fato de que essa lei impõe uma série de restrições voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual nos termos do art. 1º, §1º “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas pública, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, gestão de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A dificuldade em dar cumprimento às exigências dessa lei é grande, em razão do prazo dos contratos de parceria público-privada, que vai de cinco a trinta e cinco anos. Ocorre que as restrições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal são limitadas no tempo em função do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Se a Lei nº 11.079 exige, por exemplo, elaboração de estimativa de impacto orçamentário nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada (dando cumprimento ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal), isto significa que a cada exercício esse estudo deverá ser repetido; se constatado que a despesa não é compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual o contrato terá que ser obrigatoriamente rescindido.

Não há como o ordenador de despesa fazer estimativas que cubram todo o período de vigência do contrato. As estimativas são feitas para o período em que a despesa for efetuada e os dois subsequentes (conforme art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal).”

2.2.5.11.3. Consulta Pública

Em atenção ao princípio da participação popular, inerente ao Estado Democrático de Direito, a Lei nº 11.079/2004, em seu art. 10, inciso VI determina que a minuta de edital e de contrato seja submetida à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital.

¹⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 216. ISBN 978-85-309-7683-5.

2.2.5.11.4. Licença Ambiental

Nos termos do inciso VII do art. 10 da Lei nº 11.079/2004 é exigido também como condição para a abertura da licitação a licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato o exigir.

A aludida exigência seria desnecessária, haja vista que a matéria do licenciamento está disciplinada em lei, em especial a Lei nº 6.983, de 31-8-198, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

2.2.5.12. Licitação

Segundo Cunha Junior ¹⁵⁷, o art. 11 da Lei nº 11.079/2004 dispõe que o instrumento convocatório conterá minuta de contrato, indicará expressamente a submissão da licitação as normas da Lei 11.079/2004 e observará no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18,19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; podendo ainda prever: I) exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; II) o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, no termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

O edital deverá especificar, quando houver, as garantias de contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Conforme o art. 12 da Lei nº 11.079/2004, o certame para contratação de parceria público-privada obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

¹⁵⁷ CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da – **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Salvador – Bahia: Jus Podivm, 2009, p. 560/561.

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública; b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea “a” com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

De acordo com o §1º do art. 12 da Lei nº 11.079/2004, são empregadas as seguintes regras em relação às propostas escritas, seguidas de lances em viva voz:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

Com fundamento no § 2º da Lei nº 11.079/2004, “O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.”

Segundo o art. 13 da Lei nº 11.079/2004, o **edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento**, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

2.2.6. Contrato de Parceria Público-Privada

Segundo Cunha Júnior¹⁵⁸, a Lei nº 11.079/2004 criou mais uma modalidade de contrato administrativo, o contrato de parceria público-privada, que é o contrato administrativo de **concessão**, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Conforme o art. 2º da aludida lei, a parceria público-privada (PPP) é um contrato administrativo de concessão, que pode assumir as seguintes modalidades: a) patrocinada e b) administrativa.

A concessão patrocinada é contrato de concessão de serviço público ou de obra pública 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. É regida pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.

De outro modo, a 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. É regida pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se-lhe adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei 9.074, de 7 de julho de 1995.

Em razão do § 3º do art. 2º, não constitui parceria público-privada 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. As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto na Lei nº 11.079/2004.

Desta feita, com o advento da Lei nº 11.079/2004, passamos a ter os seguintes contratos de concessão: ¹⁵⁹

- a) Concessão patrocinada - é contrato de concessão de serviço público ou de obra pública de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, **quando envolver**,

¹⁵⁸ CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da – **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Salvador – Bahia: Jus Podivm, 2009, p. 555.

¹⁵⁹ *Idem*.

adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. É regida pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.

- b) 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. É regida pela Lei nº 11.079/2004, aplicando-se lhe adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei 9.074, de 7 de julho de 1995.
- c) Concessão comum - é contrato de concessão de serviço público ou de obra pública 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.*** As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto na Lei nº 11.079/2004.

2.2.6.1. Diretrizes a serem observadas no contrato de parceria público-privada

Conforme o que dispõe o art. 4º da Lei nº 11.079/2004, na contratação de parceria público-privada serão 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, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V - transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI - repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

2.2.6.2. Cláusulas essenciais do contrato de parceria público-privada

Segundo o comando do art. 5º da Lei nº 11.079/2004, as **cláusulas** dos contratos de parceria público-privada **atenderão** ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987/1995, no que couber (as cláusulas essenciais da concessão comum), devendo também prever:

I – o **prazo de vigência do contrato**, compatível com a amortização dos investimentos realizados, **não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos**, incluindo eventual prorrogação;

II – as **penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado** em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a **repartição de riscos entre as partes**, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as **formas de remuneração e de atualização** dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

2.2.6.3. Cláusulas adicionais do contrato de parceria público-privada

Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública.

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidoras de parcerias público-privadas.

Com base no art. 6º da Lei nº 111.079/2004, a **contraprestação** da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.

A aludida prestação da Administração Pública, entretanto, será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

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 no contrato.

É facultado a Administração Pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível de serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

2.2.6.4. Das garantias do contrato de parceria público-privada

Segundo o art. 8º da Lei nº 11.079/2004, as **obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública** em contrato de parceria público-privada **podem ser garantidas mediante:**

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.

2.2.6.5. Da sociedade de propósito específico

Segundo o teor do art. 9º da Lei nº 11.079/2004, **antes da celebração do contrato de parceria público-privada, deverá ser constituída sociedade de propósito específico**, que terá por finalidade **implantar e gerir o objeto da parceria**.

Na exegese de Cunha Junior,¹⁶⁰ a sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado e deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, segundo regulamento. É vedado a Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de propósito específico, não se aplicando essa vedação, entretanto, à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

2.2.6.6. Da licitação

O art. 10 da Lei nº 11.079/2004 dispõe sobre os procedimentos da licitação visando os contratos de parceria público-privada. Conforme o citado dispositivo 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 parceria público-privada;

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

¹⁶⁰ CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da – **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Salvador – Bahia: Jus Podivm, 2009.p.559

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 da Lei nº 11.079/2004, 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.

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e,

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

O § 3º do art. 10 da Lei nº 11.079/2004 determina que as concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública **dependerão de autorização legislativa específica**.

O art. 11 da Lei nº 11.079/2004 dispõe que o instrumento convocatório **conterá minuta do contrato**, indicará expressamente a submissão da licitação às normas da Lei nº 11.079/2004 e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – (VETADO);

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

E o seu parágrafo único, determina que o edital deva especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Segundo o art. 12 da Lei nº 11.079/2004, o certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea “a” com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz.

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

Relativamente às propostas escritas, seguidas de lances em viva voz, (§ 1º. Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo), aplicam-se as seguintes regras:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

Em decorrência do § 2º do artigo em análise, o exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Segundo o art. 13 da Lei nº 11.079/2004, o **edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento**, hipótese em que:

I – encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II – verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III – inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV – proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

2.3. PRINCIPAIS PONTOS POLÊMICOS DA LEI DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Segundo Carvalho Filho¹⁶¹ a Lei nº 11.079/2004 foi editada com o propósito de suplantar a “falta de recursos financeiros” e, contar com a “eficiência da gestão do setor privado”. Na visão de Sá¹⁶² a aludida lei é o reflexo da “falência do estado e da ineficiência da Administração Pública”.

Conforme Binenbojm¹⁶³, “a Constituição brasileira não adota um regime de tipicidade fechada em relação às modalidades contratuais que podem vir a ser instituídas e utilizadas pelo Poder Público para melhorar a execução de suas tarefas”, Sá¹⁶⁴ evidencia que o mencionado doutrinador “reconhece que em sendo concebido o contrato de PPP na forma como fora idealizado, tal consistira uma solução legislativa que permite o alcance, conforme as circunstâncias do caso concreto de um maior grau de concretização do princípio da eficiência administrativa”.

¹⁶¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.346, In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁶² SÁ, Libório Gonçalo Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁶³ BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a constituição. Revista eletrônica de direito administrativo econômico. Salvador. Instituto de Direito Publico da Bahia, nº 2, maio-jun-jul, 2005.Disponível em <http://direitodoestado.com.br>. In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁶⁴ SÁ, Libório Gonçalo Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

De outro modo, ainda na fase da tramitação do projeto que originou a Lei nº 11.079/2004, Harada¹⁶⁵ já expressava as mais severas críticas “Esse projeto legislativo é um desastre total do ponto de vista jurídico-legislativo. Representa, sem sombra de dúvida, um outro instrumento poderoso de desmontar a administração pública, . . .” . Melo¹⁶⁶, na mesma linha de pensamento de Harada, critica o teor do art. 4º, III, da Lei nº 11.079/2004 que indicou algumas atividades que não poderiam estar compreendidas no âmbito da PPPs (atividade jurisdicional e regulatória, poder de polícia, e atividades exclusivas do Estado), tomando o seguinte posicionamento: “tantas e tais são as imperfeições desta lei que se nota haver sido preparada por pessoa ou pessoas jejunas em Direito, totalmente desconhecedoras de noções jurídicas mesmo as mais primárias”.

Analisando a situação fática por outro ângulo, Sá¹⁶⁷ chama a atenção para o fato de que dentre os procedimentos que antecederam a publicação da Lei nº 11.079/2004, consta dos intensos debates no Congresso, tendo sido alvo de emenda de notáveis juristas que deve como consequência a alteração do texto original, a exemplo do Professor Aragão:¹⁶⁸

“O conceito e a sistematização da Lei, que a deixaram bem diferente do primeiro projeto, adveio de substitutivo apresentado no senado federal, em relação ao qual houve a colaboração de grupo de juristas de interlocução com a Casa Civil da Presidência da República, o qual tivemos a honra de integrar juntamente com os professores Adilson Abreu Dallari, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Marçal Justen Filho, Paula Forgioni e Odete Medauar, . . .”

Entre os pontos polêmicos da Lei nº 11.079/2004, os principais são os relativos à : a) **vinculação de receitas**, b) **instituição de fundos especiais** c) **criação de empresa estatal**

¹⁶⁵ HARADA, Kiyoshi. **Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das Parcerias público-privadas. Art. 8º da Lei nº 11.079/2004.** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 597, fé, 2005, Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=615>>. In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <**Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...**> [Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.745 . In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <**Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...**> [Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁶⁷ SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <**Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...**> [Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁶⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As parcerias público-privadas – PPPs no direito positivo brasileiro.** Revista Eletrônica de Direito administrativo econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005, p.26-27. Disponível na Internet: <http://direitodoestado.com.br>. In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <**Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...**> [Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

garantidora d) mecanismos de resolução de disputas, inclusive arbitragem, e e) assunção por financiador do controle da sociedade de propósito específicos.

Segundo Melo¹⁶⁹, “há grosseira inconstitucionalidade na previsão do art. 8º, I, segundo o qual obrigações pecuniárias da Administração resultantes da parceria poderiam ser garantidas por vinculação de receitas”, haja vista que a proibição de **vinculação de receitas** está embasada no art. 167, IV da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “ só pode ser excepcionada nos casos que especifica, consoante ali mesmo está previsto e estampado de maneira exuberantemente clara”, esclarece que a única referência que se faz sobre prestação de garantia consta de *crédito por antecipação de despesa*, ou *a pagamento de créditos da União*, §4º do citado dispositivo da Carta Constitucional de 88. Com relação as hipótese de garantia de crédito o referido doutrinador informa que “na primeira hipótese, a prestação de garantias suposta naquele dispositivo nem ao menos tem o mesmo sentido que lhe é próprio no Direito Privado. Sua finalidade, não é garantir algum credor, mas preservar o equilíbrio entre o montante do empréstimo público (dívida pública) e o valor da receita antecipada, para a prevenção de desequilíbrio orçamentário. Na segunda hipótese está claríssimo que o que entra em pauta são débitos de Estados ou Municípios para com a União. Em suma: receita pública jamais pode ser vinculada a garantia de créditos de partícula, sob pena de escandalosa inconstitucionalidade”.

Em relação aos **fundos especiais**, art. 8º, II, **Fundo Federal** (de 6 bilhões de reais), art. 16, conforme Melo¹⁷⁰, em consonância com o entendimento de Harada¹⁷¹ a inconstitucionalidade reside no fato de serem constituídos os referidos fundos com **bens públicos**, que não são suscetíveis de penhora, nem de qualquer modalidade de apoderamento forçado, além do que “a forma pela qual os credores públicos se saciam, quando não hajam sido regularmente pagos, é a prevista no art. 100 da Constituição, isto é, com o atendimento dos precatórios”.

¹⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.755,756-760 . In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

¹⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.755,756-760 . In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

¹⁷¹ HARADA, Kiyoshi. **Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das Parcerias público-.** 8º da Lei nº 11.079/2004. Jus Navigandi,, Teresina, ano 9, nº 597, fé, 2005, Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=615>>. In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

Quanto ao **Fundo Federal Garantidor de Parcerias Público-Privadas**, art. 16, a inconstitucionalidade decorre também do fato de não ser instituído enquanto não sobrevier lei complementar conforme determina o art. 165, § 9º, II, da Constituição, e o art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.¹⁷²

Aragão¹⁷³ diverge de tais argumentos ao afirmar que todas as garantias elencadas no artigo 8º são possíveis de serem adotadas pela Administração Pública, se previstas no edital, conforme art. 11, parágrafo único da Lei nº 11.097/2004, refutando também as argumentações de que apenas a lei complementar poderá dispor sobre garantias a serem oferecidas pelo Estado, (art. 163,III,CF), se posiciona ainda no sentido de que as garantias determinadas na Lei nº 11.079/2004 podem ser consideradas já referidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00), especialmente pelo art. 40. E em especial relação ao fundo garantidor, o doutrinador discorda do posicionamento de Harada e Mello, ao afirmar que o que o art. 165, § 9º, II, CF, determina “é que as condições para a instituição e funcionamento de fundos sejam genericamente disciplinadas por lei complementar, não que a criação de cada fundo específico o seja. Acrescenta o autor que lei complementar (lei-quadro) já existe; é a Lei nº 4.320/64, cujos arts. 71 a 74 se referem apenas à “lei”, portanto lei ordinária, para instituir o fundo”.

Quanto à infração do art. 71 da Lei nº 4.320/64, Aragão¹⁷⁴ esclarece que “ele apenas afirma que as receitas dos fundos ‘se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços’”, e entre tais “objetivos” consta o de garantir dívidas necessárias à realização de projetos de infraestrutura essenciais ao desenvolvimento nacional. Com relação à suposta violação ao art. 100 da CF, vai buscar fundamento no art. 37, *caput* da CF, para afirmar a possibilidade de a União criar entidades de Direito Privado para desempenhar seus misteres, asseverando que:

“quando a União cria uma pessoa jurídica de Direito Privado da sua Administração Indireta para desempenhar atividades de sua competência constitucional, as exclui, ainda que parcialmente, do regime jurídico de Direito Público, inclusive da execução de dívidas pelo sistema de precatório, já que o art. 100, CF, submete apenas a “Fazenda Pública”. Isso, contudo,

¹⁷² Idem, p. 757.

¹⁷³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas – PPPs no direito positivo brasileiro. Revista Eletrônica de Direito administrativo econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005, p.26-27. Disponível na Internet: <http://direitodoestado.com.br>. In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...>[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

¹⁷⁴ Idem.

antes de ser uma ilegítima "fuga do Direito Público", é uma possibilidade constitucionalmente admitida de os Entes federativos buscarem o atendimento mais eficiente dos seus objetivos, ressalvada apenas a vedação da entidade de Direito Privado exercer atividades de *jus imperii*, ou seja, de imposições unilaterais aos particulares" (ARAGÃO, 2005, p. 25).

Melo¹⁷⁵ cita ainda a inconstitucionalidade referente à **“criação de empresa estatal garantidora”** uma vez que a criação de instituição com tal objetivo é o mesmo que:

“buscar por vias transversas os mesmos fins que os fundos não podem atingir, sob pena de ofenderem a generala o disposto na Constituição”, em evidente “burla ao sistema de satisfação de créditos insolutos contra o Poder Público, estabelecido no art. 100, e a incidir na violação aos princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade administrativas”.

Binenbojm¹⁷⁶, com fundamento no art. 173, § 1º, inciso II, da Carta da República, defende a legitimidade da “constituição de uma entidade de direito privado para funcionar como *fundo garantidor*”, pois, ainda segundo o autor:

“nada impede, de fato, que o Poder Público constitua uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista (ou uma subsidiária dessas entidades) cujo objeto social seja o de garantir determinados projetos, concebidos no formato de PPP. Trata-se de um aspecto da atividade de fomento, que pode ser desempenhada por pessoas estatais de direito privado. Ora, segundo o art. 173, § 1º, inciso III, da Constituição, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias sujeitam-se ao *“regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações cíveis, comerciais, trabalhista e tributárias”* (BINENBOJM, 2005, p. 14).

O art. 11, III, da Lei nº 11.079/04, é objeto de embates doutrinários, pois segundo o citado dispositivo, **particulares, árbitros, podem intervir em lides** nos quais o objeto seja de interesses concernentes a serviços públicos, os quais não se constituem em bens disponíveis, mas indisponíveis, coisas *extra commercium*, conforme Melo¹⁷⁷, e acrescenta: “permitir que simples árbitros disponham sobre matéria litigiosa que circunde um serviço público e que esteja, dessarte, com ele imbricada ofenderia o papel constitucional do serviço público e a própria dignidade que o envolve”.

¹⁷⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.755,756-760 . In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...>[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁷⁶ BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a constituição**. Revista eletrônica de direito administrativo econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: <http://direitodoestado.com.br>. In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...>[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

¹⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.759 . In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...>[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

A propósito do tema, Aragão¹⁷⁸ assim se manifesta:

“Alguns autores estão aventando a inconstitucionalidade da exigência de a arbitragem ser feita no Brasil e em português por violar o Princípio da Proporcionalidade ao impor restrições sem nenhum ganho para o interesse público, ou seja, restrições desnecessárias. Não nos parece ser assim. A ausência de tal exigência não faria que a admissão da arbitragem fosse inconstitucional, mas, outrossim, não resta dúvida que, ainda mais em se tratando de contrato de relevantíssimo interesse para toda a sociedade, o fato de ser realizado no local de sua execução (no Brasil) e na língua acessível a todos os interessados (os usuários dos serviços públicos objeto do contrato e a imprensa por eles acessada) faz com que haja um controle imediato, uma *accountability* e uma transparência mais incisivos” (ARAGÃO, 2005, p. 25).

Segundo Binenbojm¹⁷⁹ não procede nenhum dos três óbices de índole constitucional opostos à admissibilidade de **cláusulas de arbitragem em contratos** envolvendo a Administração Pública, a seguir citados: a) o princípio da legalidade administrativa, b) o princípio da indisponibilidade do interesse público, e c) o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Conforme o citado autor¹⁸⁰ “já foi a muito abandonada a idéia do princípio da legalidade administrativa como *vinculação positiva à lei*”, e

“há inúmeros campos em que, como se sabe, se reconhece à Administração uma série de *poderes implícitos* ao dever de bem administrar. A pactuação da cláusula compromissória é um dentre eles.”, e conclui “o poder de pactuar arbitragem é implícito ao poder de contratar, restando atendida a legalidade quando a solução arbitral se afigura, a juízo do administrador, como aquela que realiza, da forma mais eficiente, o dever de bem administrar”.

Quanto à indisponibilidade do interesse público, Binenbojm¹⁸¹, cita o Ministro Eros Roberto Grau, para quem não há qualquer correlação entre disponibilidade ou indisponibilidade de direitos patrimoniais ou indisponibilidade do interesse público, concluindo que a disponibilidade dos direitos patrimoniais envolvidos em um contrato

¹⁷⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As parcerias público-privadas – PPPs no direito positivo brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito administrativo econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005, p.25. Disponível na Internet: <http://direitodoestado.com.br>. In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

¹⁷⁹ BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a constituição**. Revista eletrônica de direito administrativo econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: <http://direitodoestado.com.br>. In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

¹⁸⁰ *Idem*, p.16

¹⁸¹ *Idem*, p.16

administrativo, corresponde um poder da Administração de convencionar a cláusula de arbitragem, sem que isso importe disposição do interesse público.

No que concerne ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, Binenbojm¹⁸² chama a atenção, para o ponto de que:

“a arbitragem poderá ser, em muitos casos, a mais vantajosa para a Administração do que a solução judicial, tomando-se como exemplo a hipótese de um contrato rescindido por culpa do parceiro privado, em que haja uma verba indenizatória devida à Administração. De convir, com o autor, que em tal situação a maior celeridade do procedimento arbitral virá em favor do Poder Público”.

Em conclusão Binenbojm¹⁸³ se posiciona no sentido de que:

“inexiste violação, por parte da Lei 11.079/04, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, mormente, como ressalta o autor, depois que o Egrégio STF, em sede de Sentença Estrangeira (SE nº 5.206-7, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 12.12.2001), resolveu a questão do procedimento arbitral, assentando que a opção pela cláusula de arbitragem é uma decorrência da disponibilidade dos recursos envolvidos no contrato administrativo, qualquer alegação de violação da garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição perde sentido.”

A cerca da **assunção, por financiador, do controle da sociedade de propósitos específicos**, Mello¹⁸⁴ tem o seguinte posicionamento:

“é desenganadamente inconstitucional a possibilidade conferida à Administração pelo art. 52, § 22, I, de autorizar a transferência do controle de tal sociedade para os financiadores da parceria sem que estes previamente demonstrem "capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço" quando o objetivo for reestruturá-la financeiramente e assegurar a continuidade da prestação dos serviços”.

Ainda segundo o aludido autor¹⁸⁵,

“o art. 37, XXI, da Constituição, mesmo pretendendo reduzir ao máximo as exigências a serem feitas para os pretendentes a eventual travamento de contrato com a Administração, não abriu mão de ‘exigências de qualificação técnica e econômica indisponíveis à garantia do cumprimento das obrigações’. É claro, pois, que a lei das PPPs não poderia fazê-lo”.

Sá¹⁸⁶ ao enfrentar a questão enfatiza que:

¹⁸² *Idem*, p.17.

¹⁸³ *Idem*, p.17.

¹⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.759. In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...>[Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁸⁵ *Idem*.

“não obstante a pecha de inconstitucionalidade em comento, tem-se que, em ocorrendo uma assunção por órgão financiador vinculado a Administração Pública, há de se convir que a parceria público-privada, nessa hipótese, restaria descaracterizada dando lugar a uma parceria “público-público”.

2.4. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2.4.1. Aspectos Históricos e Evolução

Segundo Gomes,¹⁸⁷ no Brasil, o Sistema de Controle Financeiro Externo adotado e que também é utilizado nos países da Europa Ocidental (França, Portugal, Bélgica, Itália e Espanha) apresentam como base os Tribunais ou Cortes de Contas. É um modelo composto por um órgão colegiado, que, além da sua função fiscalizadora, exerce também a função de julgamento das contas públicas, podendo, em consequência, aplicar sanções aos responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Seus membros, via de regra, possuem as mesmas garantias de independência atribuídas à magistratura.

Conforme Melo¹⁸⁸, em 1680, no Brasil, foram criadas as *Juntas das Fazendas das Capitanias* e a *Junta da Fazenda do Rio de Janeiro*, ambas jurisdicionadas a Portugal, visando o controle das finanças públicas. Em 1808, foi instalado, por ordem de Dom João VI, o *Erário Régio*. Neste ano, foi criado também o *Conselho da Fazenda* que tinha como função principal acompanhar a execução da despesa pública. O Conselho da Fazenda foi transformado em *Tesouro da Fazenda* na Constituição de 1824.

Ainda segundo Melo,¹⁸⁹ a primeira tentativa de criação de um Tribunal de Contas no Brasil remonta a 1826, por meio de um projeto de lei proposto no Senado pelo Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges. Contudo, o primeiro Tribunal de Contas do país, que foi o *Tribunal de Contas da União*, só foi criado em 1890, através do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda na época. A primeira Constituição que previu o Tribunal de Contas foi a de 1891 no artigo 89, conferindo a este órgão a competência para liquidar e verificar a legalidade das

¹⁸⁶ SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <**Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas**...[Consult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>.

¹⁸⁷ GOMES, Merson Cesar da Silva. **Tribunal de contas: história, principais características e importância na** ...[Consult. 27 Julho 2018].Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198.

¹⁸⁸ MELO, Verônica Vaz de . **Tribunal de contas: história, principais características e importância na**... Consult. [27 Julho 2018].Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198.

¹⁸⁹ *Idem*.

contas da receita e da despesa antes de serem prestadas para o Congresso Nacional. A instalação deste Tribunal ocorreu no ano de 1893.

Em relação ao tratamento constitucional dispensado ao Tribunal de Contas pelas Constituições brasileiras, Cretella Júnior¹⁹⁰ traz-nos a seguinte sistematização:

- a) CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824: Omissa.
- b) CONSTITUIÇÃO DE 1891, art. 89: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.
- c) CONSTITUIÇÃO DE 1934, art. 99: É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Art. 101: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo. §1º: Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.
- d) CONSTITUIÇÃO DE 1937, art. 114: Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal.
- e) CONSTITUIÇÃO DE 1946, art. 77: Compete ao tribunal de Contas:

I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

¹⁹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, Universitária, v. 5, 1992 In: PÍTICA, George Brasil Pachcoal. Tribunal de Contas europeu e Tribunal de Contas da União – UP,[Consult 27 Julho 2018].Disponível emr.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4558/312.

III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§1º: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§4º: O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

- f) CONSTITUIÇÃO DE 1967, art. 71, §1º e EC nº 1, de 1969, art. 70, § 1º: O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. §2º: O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo essas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado. Art. 73, §8º e art. 72, §8º: O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.
- g) Com a CONSTITUIÇÃO DE 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para auxiliar ao Congresso Nacional, e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dessa assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

2.4.2. Composição dos Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros ao quais possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do STJ. Quanto

aos Tribunais de Contas dos Estados são estruturados em consonância, com o disposto nas Constituições Estaduais, respeitado o disposto na CRFB/88. É constituído por sete conselheiros, sendo quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado (súmula 653 do STF¹⁹¹). A Constituição Federal veda a criação de Tribunais, Conselhos e órgãos de contas municipais (art. 31 § 4º da CRFB/88). Contudo, os municípios que já possuíam tais instituições anteriormente à CRFB/88 poderão mantê-las. Os demais municípios terão o controle externo da Câmara Municipal realizado com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e Ministério Público.¹⁹²

2.4.3. Principais funções e competências dos Tribunais de Contas

A função primordial dos Tribunais de Contas é realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta. São incluídas no âmbito da fiscalização dos Tribunais de Contas empresas públicas e sociedades de economia mista. A mencionada competência fiscalizadora se refere à *realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública*. Os procedimentos licitatórios também são objeto da fiscalização dos Tribunais de Contas, podendo expedir medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões. Cabe ainda aos Tribunais de Contas a competência judicante (realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública. A competência sancionatória dos mencionados Tribunais de Contas se refere à aplicação de sanções por ilegalidades de contas e despesas. As decisões sancionatórias dos aludidos Tribunais tem eficácia de título executivo, apesar de os Tribunais de Contas não terem competência para executá-las, pois quem executará tais decisões serão as entidades públicas beneficiárias.¹⁹³

A Carta Constitucional de 1988 reforçou a função do Tribunal de Contas referente à proteção do patrimônio público.¹⁹⁴

O Supremo Tribunal Federal, por meio da súmula nº 347¹⁹⁵, reconheceu a competência das Cortes de Contas para apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público,

¹⁹¹ **Súmula 653 - Supremo Tribunal Federal** Consult. [27 Julho 2018].Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2233>.

¹⁹² MELO, Verônica Vaz de . **Tribunal de contas: história, principais características e importância na ...** Consult. [27 Julho 2018].Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198.

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

ultrapassando as atribuições das citadas cortes sobre os questionamentos referentes a legalidade no controle orçamentário, financeiro, contábil operacional e patrimonial, fortalecendo-se a atribuição de fiscalização baseada na legitimidade do órgão e no princípio da economicidade. Os Tribunais de Contas não pertencem a nenhum dos três poderes, possuindo natureza jurídica de instituição autônoma.¹⁹⁶

2.4.4. O Tribunal de Contas da União e a função de controle sobre as Parcerias Público-Privadas.

Segundo Sousa Franco¹⁹⁷ o vocábulo *controle* designa “... um segundo registro (ou verificação) organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal (controlada) com os seus objectivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer”.

Ainda segundo o aludido doutrinador por meio do *controle* há a necessidade de se garantir, em razão dos vários princípios fundamentais nos quais estão alicerçados os Estados constitucionais modernos: a) a limitação do poder do Estado (*Estado limitado*), traduzido designadamente, na subordinação dos seus órgãos à Constituição e à lei; b) a racionalidade da atuação do Estado (*Estado racional*), tendente à obtenção do máximo benefício social como o mínimo custo social.¹⁹⁸

Costa¹⁹⁹ ao discorrer sobre a matéria informa que “A função de controle, para além de ser indispensável num Estado *limitado* e *racional*, deverá ser apta a assegurar a *prestação de contas*, que é central num Estado democrático e republicano. A função de controle deverá, portanto, ser entendida num sentido amplo, abrangendo o controle da legalidade e da racionalidade dos atos de gestão e a garantia da *prestação de contas*, que comporta também uma dimensão ética”.

¹⁹⁵ Aplicação das Súmulas no STF :: STF - Supremo Tribunal Federal [Consult. 28 Julho 21018].Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>.

¹⁹⁶ MELO, Verônica Vaz de . **Tribunal de contas: história, principais características e importância na ...** Consult. [27 Julho 2018].Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198.

¹⁹⁷ FRANCO, Antônio L. de Sousa. O controle da administração pública em Portugal, Lisboa 1993, p. 1 IN: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 33. ISBN 978-972-685-237-7.

¹⁹⁸ *Idem*, p. 33.

¹⁹⁹ COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. 2ª Ed. Petrony, 2017. p 34. ISBN 978-972-685-237-7.

No Brasil, a instituição governamental federal encarregada de *fiscalizar*, de exercer a função *controle* sobre as Parcerias Público-Privadas é o Tribunal de Contas da União -TCU.

Mohn e Menezes²⁰⁰ ao se posicionarem sobre a necessidade da fiscalização, do controle sobre as Parcerias Público-Privadas entendem que “Na medida em que as Parcerias visam à promoção do desenvolvimento da infraestrutura nacional mediante prestação de serviços à população, acompanhamento e a fiscalização dos contratos originados de PPP devem ser formatados não apenas sob o prisma da legalidade, mas também precedidos de profunda análise quanto ao interesse público e a responsabilidade social.”

A mencionada competência do TCU decorre da prerrogativa fundamentada no art. 71, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 de, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário”.²⁰¹ A Lei nº 11.079/2004 em seu art. 14, § 5º determina que o órgão gestor de parcerias público-privadas encaminhe ao Tribunal de Contas da União, *com periodicidade anual*, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

O art. 1º, inciso II da Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002 do Tribunal de Contas da União²⁰² atribui competência ao TCU para “realizar, *por iniciativa própria* ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas casas ou das respectivas comissões, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição”;

Pessoa²⁰³ chama a atenção para o art. 113,§ 2º da Lei nº 8.666/93, que em função de ser de aplicação subsidiária à lei das parcerias público-privadas, legitima o TCU a proceder à

²⁰⁰ MOHN, Bruno Degrazia, MENEZES, Mário. O Tribunal de Contas da União e as Parcerias Público-Privadas. [Consulta 12 Maio 2018]. Disponível <http://www.migalhas.com.br/dePeo/16,MI10765,101048-O+Tribunal+de+Contas+da+Uniao+e+as+Parcerias+PublicoPrivadas>.

²⁰¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

²⁰² RESOLUÇÃO Nº 155, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2002. [Consult. 14 Maio 2018]. Disponível em tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20090206/RES...

²⁰³ PESSOA, Gustavo de Paiva. Auditoria de PPP: O Controle Exercido pelo Tribunal de Contas de Portugal versus A Fiscalização Exercida pelo Tribunal de Contas da União do Brasil. [Consulta 14 Maio 2018].Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167797.pdf>.

fiscalização prévia das contratações mediante PPP, haja vista que

“até o último dia anterior à data do recebimento das propostas os Tribunais de Contas, além dos órgãos de controle interno, possuem a prerrogativa de solicitar o edital do certame e podem obrigar a administração responsável a adotar medidas corretivas do procedimento.”

Barroso²⁰⁴ ao trata do tema em questão argumenta que:

“No sistema brasileiro, a atividade de fiscalização contábil, financeira e orçamental, mediante controle externo do Tribunal de Contas é, de regra, exercida *a posteriori*, e não *a priori*. Salvo exceção expressa não tem apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração direta ou indireta, nem sobre a conduta de particulares que tenham a gestão de bens e valores públicos”

No sentido de fortificar o controle *a priori*, em relação às Parcerias Público-Privadas, o Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa nº 52 de 4 de julho de 2007²⁰⁵, com o escopo de regulamentar as ações fiscalizatórias a serem exercidas pelo citado tribunal quanto à auditoria da licitação, contratação e execução contratual das parcerias público privadas.

Pessoa²⁰⁶ discorre sobre a Instrução Normativa nº 52 de 4 de julho de 2007, confirmando que mediante essa instrução normativa, o TCU dispôs que o acompanhamento dos processos de PPPs deve ser concomitante, sendo realizado em cinco estágios, a saber:

“O primeiro está relacionado com a análise dos estudos de viabilidade técnica e financeira que abranjam a conveniência e a oportunidade das contratações, isto é, a Análise do Mérito do Projeto. O segundo estágio serve para averiguar se houve a convocação para consulta pública, se o edital foi previamente aprovado pelo CGP e se as eventuais impugnações dos editais foram apresentadas. No terceiro estágio, o TCU analisa os questionamentos e esclarecimentos que foram porventura enviados aos participantes da licitação, enquanto no quarto estágio verifica-se a fase de julgamento das propostas. Por fim, o quinto estágio audita a conformidade o ato de adjudicação, a constituição da sociedade de propósito específico e o contrato da PPP assinado”.

Para Pessoa²⁰⁷, a Instrução Normativa 52/2007 também define que as unidades técnicas ficam autorizadas a realizar diligências para o ajuste de eventuais falhas e que ao

²⁰⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. IN: PESSOA, Gustavo de Paiva. Auditoria de PPP: **O Controle Exercido pelo Tribunal de Contas de Portugal versus A Fiscalização Exercida pelo Tribunal de Contas da União do Brasil**. [Consulta 14 Maio 2018]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167797.pdf>.

²⁰⁵ Instrução Normativa TCU nº 52, de 4 de julho de 2007. [Consult. 5 Maio 2018] Disponível em <http://www.epex.eb.mil.br/images/pdf/doc/INT2007-052.doc>.

²⁰⁶ PESSOA, Gustavo de Paiva. Auditoria de PPP: **O Controle Exercido pelo Tribunal de Contas de Portugal versus A Fiscalização Exercida pelo Tribunal de Contas da União do Brasil**. [Consult. 5 Maio 2018] Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167797.pdf>.

decorrer do processo licitatório, ainda durante a assinatura do contrato, o Ministro Relator do processo de fiscalização deve receber concomitantemente, em até 20 dias, informação quanto à adequação do termo contratual às diretrizes da licitação. Acrescentando que durante a execução contratual, tal normativo dispõe que ao órgão de controle cabe a fiscalização do fiel cumprimento das normas contidas no contrato, além de avaliar a gestão da entidade adjudicante, conforme destacado:

“Cabe destacar que o CGP deve encaminhar anualmente ao TCU o relatório de desempenho das PPPs para possibilitar o monitoramento dos contratos ao Pretório órgão fiscalizador.”

Conforme Mohn e Menezes²⁰⁸ “O Supremo Tribunal Federal já firmou jurisprudência no sentido de conhecer a competência cautelar do TCU. Na prática, um contrato com indícios de irregularidade (s) poderá ser paralisado, por decisão monocrática de qualquer Ministro da Corte, a ser ratificada pelo plenário”.

A atuação do Tribunal de Contas da União nos contratos de Parcerias Público-Privadas é de fundamental importância, haja vista que, “em última análise, caberá precipuamente a ele zelar pela regular aplicação dos recursos públicos, corrigindo eventuais desequilíbrios nos contratos e assegurando que as PPPs atinjam os ambiciosos e necessários objetivos a que se propõe”.²⁰⁹

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ MOHN, Bruno Degrazia, MENEZES, Mário. O Tribunal de Contas da União e as Parcerias Público-Privadas. [Consult. 12 Maio 2018]. Disponível <http://www.migalhas.com.br/dePeo/16,MI10765,101048-O+Tribunal+de+Contas+da+Uniao+e+as+Parcerias+PublicoPrivadas>

²⁰⁹ *Idem.*

CAPÍTULO III

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. ASPECTOS GERAIS

A expressão “políticas públicas” designa as ações promovidas pelo Estado visando atender determinados fins sociais.

Nesse contexto, “Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a **direitos assegurados constitucionalmente** ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais”.²¹⁰

Segundo Peters²¹¹ “**Política pública**, comumente referida no plural **políticas públicas**, é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

Dye²¹² considera as Políticas Públicas como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer".

Bucci,²¹³ chama a atenção para à distinção realizada por Ronald Dworkin entre “principles” e “policies” e à teorização de Robert Alexy sobre ações positivas do Estado, “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente

²¹⁰ O que são Políticas Públicas? - Secretaria do Meio Ambiente e ... [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/.../O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf.

²¹¹ PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, EUA: Chatham House, 1996. In: Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre. [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública.

²¹² DYE, T.R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.. In: Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre. [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública.

²¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241. Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre. [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública.

relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato”.

Na exegese de Deubel,²¹⁴ “A política pública é concebida como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado - **no caso brasileiro**, nas escalas federal, estadual e municipal -, com vistas ao atendimento a determinados setores da **sociedade civil**. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com **organizações não governamentais** e, como se verifica mais recentemente, com a **iniciativa privada**. Tradicionalmente são compostas baseadas em 4 elementos centrais: Dependem do envolvimento do governo, da percepção de um problema, da definição de um objetivo e da configuração de um processo de ação”.

Hoje, é comum dizer que a função do representante popular é promover o bem-estar da sociedade. O bem-estar da sociedade está relacionado a ações bem desenvolvidas e à sua execução em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança, ou seja, deve-se contemplar a qualidade de vida como um todo. E nesse intuito, para atingir resultados satisfatórios em diferentes áreas, os governos (federal, estaduais ou municipais) se utilizam das políticas públicas.²¹⁵

A definição de políticas públicas compreende o **sentido político**, (onde a política pública consta de um processo de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses; por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer); e o **sentido do ponto de vista administrativo** (as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo).²¹⁶

Uma política pública pode tanto ser parte de uma *política de Estado* (toda política que independente do governo e do governante deve ser realizada porque é amparada pela constituição) ou uma *política de governo* (pode depender da alternância de poder. Cada governo tem seus projetos, que por sua vez se transformam em políticas públicas).²¹⁷

²¹⁴ DEUBEL, Andre-Noel Roth Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006. In: Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre. [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública.

²¹⁵ O que são políticas públicas? - Politize!. [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em www.politize.com.br/politicas-publicas-o-que-sao/.

²¹⁶ *Idem*.

²¹⁷ *Idem*.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Conforme Dallary²¹⁸ “O Estado Constitucional, no sentido de Estado enquadrado num sistema normativo fundamental, é uma criação moderna, tendo surgido paralelamente ao Estado Democrático e, em parte, sob influência dos mesmos princípios. O constitucionalismo, assim como a moderna democracia, tem suas raízes no desmoronamento do sistema político medieval, passando por uma fase de evolução que iria culminar no século XVIII, quando surgem os documentos legislativos a que se deu o nome de Constituição”.

Na Carta Constitucional de 1988 do Brasil, dentre os vários aspectos relevantes, consta a tutela dos direitos fundamentais. Um dos vetores para a concretização dos aludidos direitos, em especial os sociais, são as ações governamentais denominadas *políticas públicas*.

Oliveira Neto²¹⁹ tem o seguinte entendimento sobre a matéria:

“Analisando-se a Constituição brasileira de outubro de 1988, percebe-se que, além da forte presença dos direitos fundamentais, também foram nela inseridos vários mecanismos de concretização desses direitos, evidenciando-se o que seria a grande preocupação do período pós-promulgação: como tornar realidade as promessas ali colocadas. É o que se percebe já o início do texto constitucional, onde há a proclamação da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º), dando-se mais à frente (no art. 5º) o detalhamento de quais são os direitos fundamentais protegidos pela estrutura política. Já quanto ao sistema de garantias, dotou os direitos fundamentais de aplicação imediata (artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal) e, ainda, apresentou novos institutos processuais (como o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão), os quais tem a finalidade específica de dar efetividade às normas constitucionais.

Inegáveis os abalos que a inserção desse novo modelo provocou na estrutura política e constitucional brasileira.

E um dos mais sentidos foi junto ao Poder Judiciário, abrindo-se espaço para, em substituição de um modelo de jurisdição calcado na mera mediação de conflitos, surgir outro com uma atuação marcante na concretização de direitos fundamentais.”

²¹⁸ DALLARI, Dalmo de abreu. **ETGE - Estado Constitucional Elementos da Teoria Geral do Estado ...** [Consult. 01 Julho 2018]. Disponível em <https://www.scribd.com/doc/52950847/ETGE-Estado-Constitucional-Elementos-da-Teoria-Geral-do-Estado-Dalmo-de-Abreu-Dallari>.

²¹⁹ OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. **A consolidação do estado constitucional de direito no Brasil**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. [Consult. 25 Junho 2018]. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Ainda segundo o autor²²⁰ o *Estado Constitucional* tem como principal característica a *proteção dos direitos fundamentais, chegando a constituir o principal objetivo de sua existência*.

Em relação ao tema em análise Bonavides²²¹ leciona que “Os direitos fundamentais são o oxigênio das Constituições democráticas” (2005, p. 375).

Pompeu e Figueiredo Neto²²² ao discorrerem sobre política pública no Estado constitucional, e em especial o Brasil, têm o seguinte posicionamento:

“ As políticas públicas na ótica do Estado Constitucional envolvem sistemas de decisões públicas que visam ações corretivas. São destinadas a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir objetivos estabelecidos. Previnem desigualdades sociais, remediam desequilíbrios de direitos e deveres e visam uma redistribuição mais equânime da renda e benefícios sociais.

Neste contexto, a **Constituição brasileira de 1988** prescreve como **principal política econômica para o Brasil uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento**. “O sentido da constituição dirigente no Brasil está vinculado, na minha visão, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional” (BERCOVICI, 2011, p. 581).²²³

Gilberto Bercovici (2011) argumenta que a Constituição de 1988 prescreve como principal *política econômica* para o Brasil uma *política deliberada de desenvolvimento*, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento, concluindo a “construção da Nação.”

No Brasil, a partir da década de 70, as políticas públicas de cujo escopo conta o *desenvolvimento*, passaram a ser objeto de estudo, com enfoque na formulação e posterior implementação. Porém, o resultado das *políticas públicas de desenvolvimento de longo prazo* que possuem o objetivo de *melhoria das condições sociais da população, não depende apenas da sua viabilidade econômica, mas também da sua coerência jurídica e institucional*.

²²⁰ *Idem*.

²²¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

²²² POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **Estado Constitucional, Políticas Públicas e Relações Econômicas: o ...**[Consult. 01.06.2018].Disponível em <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/26755>.

²²³ BERCOVICI, Gilberto. **Política econômica e direito econômico**. In: Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 16. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2011. p. 562-588.

Nesse contexto, o desenvolvimento social como uma política pública de destaque é um dos objetivos da República Brasileira e pelo Estado deve ser buscada.²²⁴

Breus²²⁵, ao discorrer sobre as políticas públicas que se fundamentam numa *política de desenvolvimento*, chama a atenção para as políticas de fomento industrial, de energia e de transportes, que viabilizam uma elevação do nível de vida e da qualidade de vida da população, que também não deixa de representar um escopo para o Estado Constitucional contemporâneo.

Breus²²⁶, aplica um conceito amplo às *políticas públicas* como sendo “o principal mecanismo de ação estatal com vistas à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, . . . tendo em vista serem eles os fins do Estado Constitucional”.

Ainda prossegue o autor, citando Bucci ²²⁷

“Ampliando-se, pois, as *políticas públicas* como o mecanismo por excelência da ação estatal, estar-se-á divulgando **um discurso jurídico de efetivação das normas constitucionais, em especial os Direitos Fundamentais Sociais** haja vista que eles terão um meio adequado e abrangente para serem realizados. Isso porque, consoante Maria Paula Dallari Bucci “adotar a concepção das *políticas públicas* em direito consiste em aceitar em um grau maior de interpretação entre as esferas jurídicas e políticas ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública.”

3.2.1. Políticas Públicas referentes à Infraestrutura Brasileira

As políticas públicas de infraestrutura, pelo fato do seu potencial impacto referente ao desenvolvimento e propaganda política, têm grande importância simbólica para a criação de imagem positiva dos governos no Brasil, haja vista que os investimentos em infraestrutura demandam setores da indústria que geram empregos, principalmente, para a parcela da população de baixa escolaridade. De outro modo, o seguimento empresarial conta com oportunidades de negócio com baixa concorrência em função desse tipo de despesa pública. Pelo fato da execução dos recursos federais serem realizada em parceria com os estados e

²²⁴ BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2007, pag. 209. ISBN 978-85-7700-077-7.

²²⁵ *Idem*, pag. 219.

²²⁶ *Idem*, pag. 204.

²²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. In: BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2007, pag. 205. ISBN 978-85-7700-077-7.

municípios, as aludidas políticas públicas constituem meios da realização de alianças políticas com vários segmentos da sociedade e lideranças políticas.²²⁸

Dois programas de investimento em infraestrutura, na história recente do país, foram prioridades de governo: a) o **Programa Brasil em Ação (PBA)**, lançado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1996, e o b) **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, no segundo mandato de Lula, em 2007, Abreu.²²⁹

Neste capítulo do trabalho será abordado somente o Programa Brasil em Ação (PBA) considerando ser política pública referente à infraestrutura brasileira, haja vista que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de constituir uma política pública voltada à infraestrutura, conta dentre os seus suportes jurídico e econômico com o instituto da parceria público-privada, razão pela qual será analisado no Capítulo IV – As Parcerias Público – Privadas como Instrumento Jurídico-Econômico de viabilidade de Política Pública Voltada à Infraestrutura Brasileira.

3.2.1.1. Programa Brasil em Ação (PBA)

O programa de investimento em infraestrutura denominado *programa Brasil em Ação (PBA)* foi implantado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, lançado em agosto de 1996, com o escopo de listar, agregar e gerenciar um pacote de ações e obras do governo federal em parceria com estados, municípios e empresas privadas.²³⁰

Foi composto por um conjunto de 42 empreendimentos objetivando a viabilidade da promoção do desenvolvimento sustentável do país e estrategicamente escolhidos pela capacidade de atrair novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais. Em 1999 foi ampliado para 58 empreendimentos.

Cada ação era gerenciada por um grupo gestor ligado diretamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Presidência da República, com cada passo inserido em um inédito banco de dados on-line para o acompanhamento dos repasses orçamentários e evolução da obra ou ação. O programa foi concluído em 31 de dezembro de 1999,

²²⁸ ABREU, Cilair Rodrigues de. **a formação da agenda da política pública de infraestrutura no brasil**. [Consult. 06 Julho 2018]. Disponível em www.e-publicacoes.uerj.br > Capa > v. 13, n. 4 (2014).

²²⁹ Idem.

²³⁰ **Programa Brasil em Ação – Wikipédia, a enciclopédia livre** [Consult. 06.07.2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_Brasil_em_Ação.

constituindo a base da nova estrutura do Plano Plurianual 2000-2003, o chamado **Avança Brasil**, com programas, gerentes, parcerias e foco em resultados.²³¹

Pode-se dizer que o **Programa Brasil em Ação** foi um embrião (ou precursor) do PAC criado no segundo governo Lula em 2007, e do PAC2 criado no primeiro governo Dilma.

O Brasil em Ação atuou em diversas áreas da vida nacional, conforme demonstrado no Anexo I, com empreendimentos divididos nos seguintes setores:²³²

- a) Saúde
- b) Habitação
- c) Saneamento
- d) Emprego
- e) Água
- f) Turismo
- g) Agricultura
- h) Educação
- i) Comunicações
- j) Transportes
- k) Energia



Esgotamento Sanitário

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/apoio-as-concessoes/manual-carta-consulta-esgotamento-sanitario.pdf>

²³¹ *Idem.*

²³² *Idem.*

CAPÍTULO IV

4. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO-ECONÔMICO DE VIABILIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À INFRAESTRUTURA BRASILEIRA.

4.1. ASPECTOS GERAIS

As parcerias público-privadas (PPPs) constituem uma das alternativas disponíveis aos governos para a viabilidade de infraestruturas econômicas e sociais à população. A experiência internacional demonstra que projetos de parcerias público-privadas bem estruturados são eficazes no sentido de se obter o melhor resultado no uso dos recursos públicos, entrega de infraestrutura no prazo e orçamento previstos e a operação mais eficiente na prestação de serviços e na manutenção dos bens. Uma das principais ferramentas das parcerias público-privadas que viabiliza esses resultados é a proporcional divisão dos riscos contratuais entre o poder público e o parceiro privado, a qual incentiva a inovação, a eficiência, o uso em nível ótimo dos ativos vinculados ao projeto e a gestão orientada à satisfação dos usuários.²³³

O Governo Federal Brasileiro com o intuito de viabilizar melhores condições de vida aos nacionais e desenvolver o país, por meio de um programa de ações voltado à infraestrutura nacional, no sentido de uma sinergia entre recursos públicos e privados, inseriu em seu Ordenamento Jurídico, por meio da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, o instituto da Parceria Público-Privada como modalidade de contrato de concessão.

Com o mesmo intuito, nos seus âmbitos de atuação, a maioria dos governos dos Estados e alguns dos Municípios também editou os seus diplomas normativos referentes à Parceria Público-privada.

Segundo Bernardo,²³⁴ dentre as reformas que o Governo Federal vem empreendendo na legislação referente à contratação de bens e serviços públicos no Brasil, visando aparelhar a Administração de instrumentos com o intuito de aumentar a eficiência, competição e transparência na aquisição dos aludidos bens e serviços, constam em especial a atualização do

²³³ **Parcerias Público-Privadas — Ministério do Planejamento ...** [Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>.

²³⁴ BERNARDO, Paulo. **Parceria**. [Consult. 29 Julho 2018]. Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/544/595>.

Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro 2000, que regulamenta o pregão eletrônico, a reforma da lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), a alteração da lei das concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) e a regulamentação da recém-aprovada lei de parceria público-privada – PPP (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

Prossegue Bernardo²³⁵ fazendo alusão as **inovações no arcabouço jurídico que rege os contratos administrativos, em decorrência da Lei nº 11.079/2004**, a exemplo da definição de parceria público-privada como um **contrato de concessão de serviços**, em oposição à mera aquisição de ativos, implicando na mudança do escopo da **contratação e no controle dos contratos**. “*A lógica passa a ser de resultados e o controle dos contratos passa a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho, em oposição ao controle físico-financeiro de obras*”, em consequência disso há um:

“desafio à Administração Pública, que é adaptar-se e qualificar-se para uma gestão por resultados. O administrador público, ao desenhar um contrato de PPP, deverá, em parte, abandonar o velho hábito de especificar como a obra deve ser construída, para focar em como o serviço deve ser prestado.”

Na exegese de Dias²³⁶ “*as **parcerias público-privadas** são caracterizadas como **instrumentos** de implementação de **políticas públicas**, ou seja, as PPPs são também vistas como **instituições**, uma vez que como já discutido, instrumentos podem ser considerados instituições, na medida em que regulam as transações entre os atores privados e públicos*”.

Dias²³⁷ partir do conceito de instrumento definido por Lascoumes e Le Galès²³⁸: “um dispositivo técnico de vocação genérica, portador de uma concepção específica da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”:

“Assim definido, o instrumento assume um caráter institucional, na medida em que, como as instituições sociais, estabelece um conjunto de normas e procedimentos que estruturam a conduta dos atores e das organizações, fornecendo um quadro estável para a ação coletiva (NORTH, 1990), mediante matrizes cognitivas e normativas, que agregam valores, crenças e práticas. Neste sentido instituições e instrumentos, por mais instrumentais

²³⁵BERNARDO, Paulo. Parceria. [Consult. 29 Julho 2018]. Disponível://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/544/595.

²³⁶DIAS, Osorio Carvalho. Parcerias Público- Privadas como Instrumento de Políticas Públicas. Universidade de Brasília. 2014 ano. 62f. Tese de Doutorado em Administração.

²³⁷*Idem*.

²³⁸LASCOUTES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy Through Its. Instrument — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, nº. 1 pp. 1–21, January 2007, p. 14, In: DIAS, Osorio Carvalho. Parcerias Público- Privadas como Instrumento de Políticas Públicas. Universidade de Brasília. 2014 ano. 62f. Tese de Doutorado em Administração.

que os segundos possam ser, são a mesma coisa (LASCOUMES; GALÉS, 2007).”

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN²³⁹ em relação ao momento pelo qual o país atravessa de forte crise econômica, política e de confiança, entende como solução para o governo recuperar o tempo perdido, *aumentar o espaço para a atuação do setor privado*, garantindo assim, a retomada de grandes investimentos em infraestrutura, logística e reaquecer a economia. Com esse propósito é necessário *a retomada dos programas de desestatização, através de concessões e parcerias público-privadas, as PPPs*. Nesse sentido, são necessárias ações que tornem os projetos atraentes para investidores, ao passo que se reduza as dúvidas referentes à segurança dos empreendimentos, e diante das dificuldades enfrentadas pelas maiores empresas do setor de infraestrutura do país, abrir o mercado para novos atores. A FIRJAN apresenta algumas medidas para concretizar a solução apresentada:

- “1. Adequar a legislação referente a concessões e parcerias público-privadas de forma a reduzir os riscos dos empreendimentos, em especial políticos, jurídicos, ambientais e financeiros;
2. Estruturar os modelos de concessão e parcerias público-privadas que abram espaços para a participação de empresas de médio e pequeno portes, ainda muito afastadas deste mercado;
3. Permitir que investidores estrangeiros (com expertise nos setores de infraestrutura), que possuem maior capacidade de investimento, participem dos processos de concessão e parcerias público-privadas como líderes de consórcios e não apenas como parceiros minoritários;
4. Garantir que os procedimentos, em suas fases preliminares, contemplem a elaboração dos projetos executivos e a realização dos licenciamentos, permitindo que a execução ocorra de forma mais célere, com menor incidência de aditivos contratuais voltados a corrigir falhas de projeto que geram reajustes nos valores dos investimentos;
5. Reduzir o peso da regulação sobre a taxa interna de retorno dos empreendimentos, procedimento que afasta interessados, em especial em projetos de longa maturação;
6. Incentivar o uso de Project Finance, forma de engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, no qual os ativos e recebíveis desse mesmo projeto servem como garantia, reduzindo os riscos sobre o capital dos investidores, que mantêm capacidade de investir em outros projetos;
7. Ampliar o uso dos fundos de investimento em debêntures de infraestrutura, que possuem isenção de imposto de renda para pessoa física e menor tributação para pessoa jurídica;
8. Definir uma carteira de projetos que tenham atratividade para o setor privado e que façam parte de um planejamento integrado voltado ao desenvolvimento do país.”

²³⁹ **Desafios e oportunidades para concessão e parcerias público ...** [Consul. 29 Julho 2018]. Disponível em <http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F54E02E89015536E1B7FD3ABA>.

Conforme o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Jorge Arbache²⁴⁰, na abertura do seminário “Desafios e perspectivas das PPPs no Brasil: a questão do financiamento e das garantias”, *“As parcerias público-privadas (PPPs) são apontadas como oportunidades para enfrentar os desafios dos investimentos públicos no Brasil”*.

Segundo Arbache²⁴¹, o governo visando às parcerias entre os setores público e privado, procura meios alternativos para implantar políticas públicas e investimentos para prestar serviços, em decorrência do:

“aumento dos investimentos em infraestrutura e a modernização da atuação governamental na prestação de serviços são fatores estratégicos para a superação dos desafios de desenvolvimento da América Latina. No entanto, há restrições que impõem a necessidade de priorizar investimentos financiados pelos governos e dificuldades associadas às regras às quais o setor público está submetido.”

Desta feita, o instituto da parceria público-privada sob a égide de política pública voltada à infraestrutura nacional é objeto de programas de ações do Governo Federal Brasileiro.

4.2. GOVERNO FEDERAL

As ações mais relevantes do Governo Federal com escopo das parcerias público-privadas como instrumento jurídico econômico de viabilidade de políticas públicas voltadas à infraestrutura nacional constam do:

- a) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- b) Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2);
- c) Programa de Parcerias de Investimento (PPI);
- d) Programa para prover assessoramento técnico e financeiro aos municípios para estruturação de projetos de concessões, por meio do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – FEP;

²⁴⁰Parcerias público-privadas são oportunidade de investimentos no Brasil. [Consult. 29 Julho 2018]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/parcerias-publico-privadas-sao-oportunidade-de-investimentos-no-brasil>.

²⁴¹Idem.

- e) Portal com informações sobre o Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios; e,
- f) Política Pública de Apoio Permanente às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios.

4.2.1. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento PAC foi lançado em 28 de janeiro de 2007, no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tratava-se de um programa do governo federal brasileiro que englobava um conjunto de políticas públicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que teve como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em **infraestrutura**, em áreas como **saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos**, entre outros”.²⁴²

Segundo Pacievitch²⁴³, Guido Mantega, ministro da Fazenda a época, informou que para criar um ambiente favorável e incrementar o investimento público, o PAC desobstruiria os gargalos jurídicos, legislativos, burocráticos e administrativos que impossibilitavam os investimentos.

“Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais”.²⁴⁴

“Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais”.²⁴⁵

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi estruturado por cinco blocos: a) medidas de **infraestrutura**, incluindo a infraestrutura social, como **habitação, saneamento e transporte** em massa (o principal bloco); b) medidas para estimular **crédito e**

²⁴² Programa de Aceleração do Crescimento – Wikipédia, a enciclopédia ... [Consult. 06.07.2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Acelera%C3%A7%C3%A3o_do_Crescimento.

²⁴³ PACIEVITCH, Thais. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** - InfoEscola. [Consult. 06 julho de 2018]. Disponível em <https://www.infoescola.com/brasil/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac/>.

²⁴⁴ Sobre o PAC - PAC. [Consult. 06.07.2018]. Disponível em www.pac.gov.br/sobre-o-pac.

²⁴⁵ Idem.

financiamento; c) melhoria do marco regulatório na área **ambiental**; d) desoneração **tributária**; e e) medidas fiscais de longo prazo.

As aludidas ações deveriam ser implementadas, de forma gradual, ao longo do quadriênio 2007-2010. O objetivo foi obter um crescimento do Produto Interno Bruto – PIB em torno de 5% ao ano, contornando-se os entraves para o desenvolvimento e com o resultado do papel "indutor" do setor público, uma vez que cada R\$ 1,00 investido pelo setor público gera R\$ 1,50 em investimentos privados. Os investimentos de R\$ 503 bilhões, até 2010, se constituíram na espinha dorsal do programa de aceleração do crescimento econômico. Esse conjunto de projetos de infraestrutura pública deveria ajudar a acelerar os investimentos privados.²⁴⁶

Compondo os investimentos anunciados constam o total dos investimentos públicos diretos (R\$ 67,8 bilhões em quatro anos), investimentos das estatais, financiamentos dos bancos oficiais e **investimentos privados**, para atingir o total previsto de R\$ 503,9 bilhões no período do programa, entre 2007 e 2010. Foram selecionados mais de cem projetos de investimento prioritários em **rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, saneamento e recursos hídricos**, e para viabilizar as ações do PAC, o Governo Federal desoneraria setores de bens de capital (máquinas e equipamentos), matérias-primas para a construção civil, equipamentos de transmissão digital, **semicondutores e computadores**. Nos casos de investimentos em infraestrutura (energia, portos, saneamento, etc.), haveria isenção do recolhimento do **Pis/Cofins**.²⁴⁷

Os balanços quadrimestrais do PAC, conforme Miriam Belchior, ex Ministra do Planejamento, foram os vetores de um método inovador de monitoramento que disseminou a cultura de priorização, responsabilização e de transparência das informações.²⁴⁸

Logo após a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento, o Governo editou a Medida Provisória – MP 389/2007, convertida na Lei nº 11.539/2007²⁴⁹, que criou a carreira de **Analista de Infraestrutura** e o Cargo Isolado de **Especialista em Infraestrutura Sênior**, para subsidiar a formulação de políticas públicas, planejar, coordenar, fiscalizar e

²⁴⁶ **Programa de Aceleração do Crescimento – Wikipédia, a enciclopédia ...** [Consult. 7 Julho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Aceleração_do_Crescimento.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ *Idem*.

²⁴⁹ Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infraestrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior. Consult. 7 Julho 2018]. Disponível em. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11539compilado.htm.

oferecer assistência técnica na execução de projetos relativos à realização de obras de infraestrutura de grande.²⁵⁰

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) contou com dois subprogramas: a) o **Programa de Aceleração do Crescimento das Crianças (PAC das Crianças)** e b) o **Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC das Cidades)**.

O Programa de Aceleração do Crescimento das Crianças (PAC das Crianças) teve início em 11 de outubro de 2007, sendo constituído por um conjunto de ações, para fazer frente à violência contra crianças e adolescentes, prevendo gastos de R\$ 2,9 bilhões até 2010, que viriam de 14 ministérios e de empresas estatais. Em relação aos investimentos em infraestrutura, o PAC das Crianças previa: a) gastos de R\$ 199 milhões na reforma e construção de 49 unidades de internação; b) por meio do ministério do Esporte destinar R\$ 37,6 milhões para a construção de quadras esportivas em unidades de internação — elas ainda teriam bibliotecas, oficinas e ambulatórios; e c) incentivo, cujo escopo era repassar R\$ 70 milhões a 445 municípios para reforma dos abrigos.²⁵¹

O Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC das Cidades) foi lançado em 2009, em colaboração com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O aludido programa foi oferecido a 173 cidades, tombadas ou em processo de tombamento.²⁵²

Conforme balanço do Comitê Gestor do PAC, em 31 de agosto de 2007, 60% dessas ações estavam no estágio de obra e 40% na fase de licenciamento, licitação ou projeto, indicando que o PAC apresentava rendimento satisfatório de 94,1% do valor investido e de 90,3% em ações.²⁵³

A origem e a aplicação dos recursos foram assim especificadas:²⁵⁴

A origem dos recursos para as ações governamentais:

²⁵⁰ **Programa de Aceleração do Crescimento – Wikipédia, a enciclopédia ...** [Consult. 7 Julho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Aceleração_do_Crescimento.

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² *Idem.*

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ *Idem.*

- a) R\$ 219,20 bilhões que deveriam ser o volume de investimentos feitos por empresas estatais, sendo que, destes, R\$ 148,7 bilhões serão investidos pela Petrobrás, uma empresa de economia mista;
- b) R\$ 67,80 bilhões deverão ser investidos com recursos do orçamento fiscal da União e da seguridade;
- c) R\$ 216,9 bilhões deverão ser investidos pela iniciativa privada, induzidos pelos investimentos públicos já anunciados.

A aplicação dos recursos foi distribuída da seguinte forma:

- a) R\$ 274,8 bilhões deverão ser investidos em *Energia* (inclui petróleo), assim divididos:
 - R\$ 65,9 bilhões para *geração de energia elétrica*;
 - R\$ 12,5 bilhões para *transmissão de energia elétrica*;
 - R\$ 179,0 bilhões para *petróleo e gás natural*;
 - R\$ 17,4 bilhões para *combustíveis renováveis*.
- b) R\$ 170,8 bilhões serão investidos em *Infraestrutura Social e Urbana*, assim divididos:
 - R\$ 8,7 bilhões para o projeto ***Luz Para Todos***;
 - R\$ 40,0 bilhões para projetos de *saneamento básico*;
 - R\$ 106,3 bilhões para projetos de *habitação*;
 - R\$ 3,1 bilhões para ***Metrô***s;
 - R\$ 12,7 bilhões para *recursos hídricos*.
- c) R\$ 58,3 bilhões serão investidos em *Logística*, assim distribuídos:
 - R\$ 33,4 bilhões para *rodovias*;
 - R\$ 7,9 bilhões para *ferrovias*;

- R\$ 2,7 bilhões para *portos*;
- R\$ 3,0 bilhões para *aeroportos*;
- R\$ 700 milhões para *hidrovias*;
- R\$ 10,6 bilhões para *marinha mercante*.

De acordo com balanço divulgado pela casa civil em junho de 2009, o PAC concluiu 15,1% do total programado.

4.2.2. Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2)

O Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) foi instituído em 29 de março de 2010, no Governo da Presidente Dilma Vana Rousseff, previa recursos da ordem de R\$ 1,59 trilhão em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação, conforme demonstrado no quadro a seguir, foram 6 as áreas de investimentos do PAC 2: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos (expansão do Luz para Todos), Transporte e Energia.²⁵⁵

QUADRO II: Áreas de Investimentos do PAC 2

Áreas de investimentos	Objetivos	Segmentos
PAC Cidade Melhor	Enfrentar os principais desafios dos grandes centros urbanos para melhorar a qualidade de vida das pessoas	PAC Mobilidade Urbana (ou PAC da Copa): PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades e PAC 2 - Mobilidade Cidades Médias
PAC Comunidade Cidadã:	Aumentar a oferta de serviços básicos à população de bairros populares e garantir a presença do Estado.	PAC Cidades Históricas CEUs – Centros de Artes e Esportes Unificados
PAC Minha Casa, Minha Vida	Reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda.	PAC Minha Casa, Minha Vida
PAC Água e Luz para Todos	Universalizar o acesso à água e à energia elétrica no país.	PAC Água e Luz para Todos
PAC Transportes	Consolidar e ampliar a rede logística, interligando diversos modais (rodoviário, ferroviário e hidroviário) para garantir qualidade e segurança.	PAC 2 Equipamentos, que é, sinteticamente, a doação de máquinas aos governos municipais para abertura e melhoria de estradas.
PAC Energia	Garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção de petróleo no país.	PAC Energia

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento – Wikipédia, a enciclopédia ... [Consult. 7 Julho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Aceleração_do_Crescimento

²⁵⁵ Programa de Aceleração do Crescimento – Wikipédia, a enciclopédia ... [Consult. 7 Julho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Aceleração_do_Crescimento.

Até abril de 2011, foram investidos R\$ 133,1 milhões em ações de preservação, que incluíram revitalização de praças, restauro de monumentos e aterramento de fiação elétrica.²⁵⁶

4.2.3. Programa de Parcerias de Investimento (PPI)

O Programa de Parcerias de Investimento (PPI) foi lançado como uma das primeiras iniciativas do governo Michel Miguel Elias Temer Lulia, inicialmente por meio da Medida Provisória nº 727/16 e, posteriormente convertida na Lei federal nº 13.334/16.²⁵⁷

O aludido programa tem o escopo de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parcerias e de outras medidas de desestatização. Com esse propósito, duas estruturas foram criadas na Administração Federal por meio da lei nº 13.334/16²⁵⁸: a) o Conselho do PPI - órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI, decidindo, também, sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações e b) a Secretaria do PPI – órgão vinculado à Presidência da República, atua em apoio aos Ministérios e às Agências Reguladoras para a execução das atividades do Programa.²⁵⁹

Constam como **objetivo do Programa de Investimento (PPI)** as seguintes metas:²⁶⁰

- a) Ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social econômico do País;
- b) Garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas aos usuários;
- c) Promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ Programa de Parcerias de Investimento: mocinho ou vilão? | JOTA. [Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em <https://www.jota.info> › *Opinião & Análise* › *Artigos*.

²⁵⁸ Lei nº 13.334 de, 13 de outubro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos-PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. [Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm.

²⁵⁹ Sobre o Programa - Avançar Parcerias. [Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>.

²⁶⁰ *Idem.*

- d) Assegurar a estabilidade e a segurança jurídica dos contratos, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos;
- e) Fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação.

Na medida em que os empreendimentos forem qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos, eles serão tratados como prioridade nacional, devendo os órgãos e entidades envolvidos atuarem de forma que os processos e atos necessários à estruturação, liberação e execução do projeto ocorram de forma eficiente e econômica.²⁶¹

A Lei Federal nº 13.334/16 dispôs sobre o Conselho do PPI, Secretaria do PPI, Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), Ministérios e Agências Reguladoras, nos seguintes termos:²⁶²

- a) **Conselho do Programa de Parceria de Investimento** – O Conselho deve se reunir sempre que convocado, para deliberar sobre assuntos da pauta organizada pela Secretaria do PPI. Suas principais atribuições são:
 - Opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto às propostas dos Ministérios para a inclusão de empreendimentos no PPI e quanto às políticas federais de longo prazo para investimento por meio de parcerias;
 - Coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e apoiar as ações setoriais necessárias à sua execução.
 - Exercer as funções atribuídas ao:
 - Órgão gestor de parcerias público-privadas federais (Lei nº 11.079/04).
 - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Lei nº 10.233/01).
 - Conselho Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/97).
- b) **Secretaria do Programa de Parceria de Investimento** – A Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimento (SPPI) tem atuação permanente, tendo entre as suas funções:

²⁶¹ *Idem.*

²⁶² *Idem.*

- Secretariar o Conselho do PPI, recebendo as propostas dos Ministérios e estruturando a pauta das reuniões;
 - Assessorar o Presidente da República em assuntos relativos ao PPI, elaborando pareceres e estudos e propondo normas, medidas e diretrizes;
 - Coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI, inclusive apoiando as ações necessárias à execução dos empreendimentos pelos Ministérios e agências reguladoras;
 - Divulgar os projetos do PPI e articular-se com investidores e outros interessados no Programa, incluindo-se órgãos dos Estados e dos Municípios.
- c) **Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL)** – A EPL está vinculada à Secretaria do PPI e tem entre suas funções:
- Realizar estudos e projetos voltados para as novas concessões federais de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos;
 - Subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte;
 - Preparar os estudos e relatórios requeridos para o licenciamento ambiental das rodovias e ferrovias federais concedidas.
- d) **Ministérios** – São prerrogativas dos ministérios setoriais:
- Encaminhar proposições e projetos para deliberação do Conselho e sua inclusão no Programa de Parcerias de Investimentos;
 - Promover os estudos técnicos e de modelagem dos empreendimentos sob sua responsabilidade;
 - Conduzir a licitação e acompanhar a execução dos empreendimentos, com o apoio da Secretaria-Executiva do PPI e das agências reguladoras.
- e) **As agências reguladoras** – As agências reguladoras têm as seguintes atribuições:

- Regular os setores econômicos, visando promover a concorrência e zelar pela qualidade dos serviços prestados pelos agentes privados;
- Acompanhar os estudos técnicos e de modelagem, a pedido dos Ministérios, e realizar os estudos técnicos de empreendimentos de sua competência;
- Fiscalizar a execução dos contratos de Concessão e de PPP em suas áreas de atuação;
- Avaliar as revisões contratuais e as demandas de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de parcerias em suas áreas de atuação.

O principal objetivo do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) é **gerar empregos e crescimento para o País** por meio de novos investimentos em projetos de infraestrutura e de desestatização.²⁶³



PPI tem objetivo de criar condições para investimentos importantes para a infraestrutura do País - Foto: Tânia Rêgo/Agência Brasil

Construção de Infraestrutura em Aeroporto

Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/releases/2016/09/entenda-o-programa-de-parcerias-de-investimentos>

Com esse propósito, a **remodelação do formato das concessões no Brasil**, realizada pela Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), comandada por Moreira Franco, visa **fortalecer a segurança jurídica, a estabilidade regulatória e modernizar a governança**, de modo que na prática viabilize a **oportunidade de negócios e ajude o Brasil** a retomar o crescimento, por meio dos **empreendimentos públicos de infraestrutura**

²⁶³ **Entenda o Programa de Parcerias de Investimentos — Planalto.** [Consult, 12 Julho 2018]. Disponível em www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/releases/2016/09/entenda-o-programa-de-parcerias-de-investimentos

executados através de contratos de parceria celebrados pela administração pública e o setor privado, e também os projetos do Programa Nacional de Desestatização.²⁶⁴

Ainda **no âmbito do propósito do** Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) consta, a expansão, com qualidade e tarifas adequadas, da infraestrutura pública, assegurar a estabilidade e a segurança jurídica dos projetos, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos.²⁶⁵

4.2.4. Programa para prover assessoramento técnico e financeiro aos municípios para estruturação de projetos de concessões, por meio do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – FEP

O Governo Federal elaborou um Programa para prover assessoramento técnico e financeiro aos municípios para estruturação de projetos de concessões, por meio do **Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - FEP**, administrado pela CAIXA. O objetivo do Programa é colaborar com os municípios para viabilizar a **realização de concessões e estimular a disseminação de parcerias com o setor privado**, por meio de uma política de fomento implementada pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI, que com um novo aparato legal, a seguir citado, autoriza a União a participar do FEP, no limite de até R\$ 180 milhões:²⁶⁶

- **Lei nº 13.529/2017**²⁶⁷ – Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.
- **Decreto nº 9.217/2017**²⁶⁸ – Dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ Entenda o Programa de Parcerias de Investimentos — Planalto. [Consult, 12 Julho 2018]. Disponível em www2.planalto.gov.br › Acompanhe o Planalto › Releases › 2016 › 09.

²⁶⁶ **FUNDO DE APOIO À ESTRUTURAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO ...** [Consult, 19 Junho 2018]. Disponível em www.planejamento.gov.br › ... › Parcerias Público-Privadas › Apoio às Concessões.

²⁶⁷ *Idem.*

- **Portaria MP nº 460/2017** ²⁶⁹ – Designa os membros do Conselho de Participação no FEP.

A governança do fundo é estabelecida pelo Conselho de Participação do Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas – CFEP. O aludido Conselho é composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Casa Civil, da Fazenda, das Cidades e dos municípios, tendo papel de supervisão e de acompanhamento das ações da CAIXA, além de relativamente ao Fundo, às prerrogativas de:²⁷⁰

- a) Estabelecer os procedimentos para o acompanhamento e a avaliação;
- b) Avaliar as diretrizes e as condições gerais de operação;
- c) Acompanhar as medidas adotadas pelo administrador.

A Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura – SDI tem a competência de exercer as atividades de Secretaria-Executiva do CFEP

4.2.4.1. Agente Administrador - Caixa Econômica Federal/CEF

A Caixa Econômica Federal/CEF é o agente financeiro que operacionaliza a implementação da política pública, sob supervisão e orientação do FEP, sendo inclusive responsável por realizar as futuras seleções públicas de projetos. A política de apoio às concessões em execução visa utilizar a estrutura de engenharia do banco, capilarizada por todo o território nacional, e na *expertise* existente para auxiliar os entes nos estudos de futuras concessões apoiadas com recursos do FEP. De outro modo, a equipe de engenharia do banco auxiliará no processo de estudos até a concessão do serviço, junto com o Poder Público subnacional; por outro, contratará empresas de consultoria especializada para a modelagem dos estudos de concessão, criticando e validando os mesmos.²⁷¹

Desta feita, a Caixa Econômica Federal com um corpo técnico qualificado, terá a função de assessoria interna ao município, com o objetivo de possibilitar o bom andamento e

²⁶⁸ *Idem.*

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Idem.*

a qualidade dos estudos. Para tanto, contratará com empresa de consultoria externa, utilizando recursos do FEP. Desse modo, buscam-se boas condições técnicas para o processo de concessão do ativo em tela. Esse assessoramento da CEF ao ente público será prestado desde a contratação das empresas de consultoria, para realização dos estudos necessários à estruturação da concessão, até a fase de licitação da concessão pelo ente.²⁷²

Como resultados esperados serão oferecidos aos entes subnacionais instrumentos de referência para promover condições técnicas e legais às concessões, de forma a estimular o investimento privado e complementar o investimento público nas garantias e salvaguardas necessárias. Dessa forma, os titulares dos serviços públicos poderão transferir a prestação dos mesmos para a iniciativa privada, deixando a cargo dos municípios as funções de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços a serem concedidos.²⁷³

4.2.4.2. Consultoria Externa

Quanto aos estudos para concessão, a Caixa Econômica Federal contratará, com estudos específicos para cada localidade apoiada, utilizando recursos do FEP, a fim de estudar a viabilidade do projeto e estruturá-lo adequadamente, de forma que como produto final será entregue ao município, além dos estudos necessários, minutas de documentos para proceder à licitação. Isto é, serão realizados estudos de viabilidade técnica e econômica e oferecidos os modelos de projeto básico, editais e contratos, além de todo apoio durante a licitação dos projetos. No mais, serão verificadas as melhores alternativas para garantir a regulação e fiscalização eficiente da prestação dos serviços. Com esses procedimentos é visada a maior efetividade possível da futura concessão, não só o sucesso em sua licitação. Objetiva-se que o parceiro privado tenha as garantias necessárias para operar os serviços por meio de regras claras e remuneração adequada, apontadas pelos estudos e consubstanciadas pelas minutas de documentos. Dessa forma, o ente público poderá prover, de maneira indireta, melhores serviços públicos, podendo utilizar seus recursos em outras áreas e a população receber, como benefício, um serviço público de melhor qualidade.²⁷⁴

²⁷² *Idem.*

²⁷³ *Idem.*

²⁷⁴ *Idem.*

4.2.4.3. Projeto-Piloto

O Projeto-Piloto tem o escopo de estabelecer um modelo de rotinas de operacionalização do FEP, para garantir a eficiência e eficácia do processo de trabalho, em um processo de acúmulo de experiência tanto do FEP quanto do Agente Administrador. Tal estruturação será útil para os futuros chamamentos público. Com esse objetivo “Em junho de 2018 foi lançado o edital, pela CAIXA, para pré-qualificação para realização de estudos de concessões municipais, contratados por meio do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), às empresas interessadas em prestar serviços técnicos especializados de Modelagem e Estruturação de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPP) para entes públicos. Os estudos serão em âmbito nacional, com prazo de um ano, para diferentes tipos de intervenção”.²⁷⁵

4.2.4.4. Chamamento público

Segundo a Lei nº 13.529/2017, a seleção de projetos será realizada por meio de chamamento público para verificar interesse dos entes federativos, em realizar estudos para concessões com os recursos para a estruturação vindos do FEP, para tanto, o Conselho de Participação no FEP, por meio das Resoluções nº 11 e 12 de 22/05/2018 autorizou a abertura de chamamentos para selecionar entes interessados em realizar concessão dos serviços de iluminação pública e de esgotamento sanitário.²⁷⁶

A partir do próximo mês de agosto, agentes públicos locais poderão encaminhar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão as propostas para o processo de chamamento público do Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Município. Nesta primeira fase, o chamamento será para projetos de iluminação pública e de esgotamento sanitário em municípios com mais de 100 mil habitantes.²⁷⁷

Os editais necessários para iniciar o processo serão publicados até o final do mês de julho. Na página do programa serão divulgados critérios de seleção e de priorização das propostas, conforme regras formuladas pelo Fundo de Apoio à Estruturação e ao

²⁷⁵ *Idem.*

²⁷⁶ *Idem.*

²⁷⁷ **Ministério do Planejamento divulga chamamento público ... - SindileqCE** [Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <https://sindileqce.org.br/.../ministerio-do-planejamento-divulga-chamamento-publico->.

Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP).²⁷⁸

No setor de iluminação pública, é grande o potencial de investimentos e melhorias tecnológicas. Os parques municipais de iluminação pública (IP), composto por mais de 18 milhões de pontos de luz, já representa 4% do consumo total de energia do país. Em grande parte dos municípios o setor responde pelo segundo maior item orçamentário, menor apenas que os gastos com folha de pagamento. As inovações tecnológicas recentes permitem melhorar rapidamente este quadro. Lâmpadas de LED combinadas com sistemas de gestão e controle integrados, por exemplo, poderiam reduzir em até 80% o consumo de energia dos sistemas de IP.



Postes Iluminação Pública

Fonte: <https://sindileqce.org.br/wp-content/uploads/2018/07/sind-73.jpg>

De outro modo, no setor de esgotamento sanitário, parte-se do diagnóstico de que há grande déficit na cobertura por sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários. De acordo com o Sistema Nacional de Informações de Saneamento do Ministério das Cidades (SNIS 2016) apenas 51,9% da população brasileira atendida com água encanada conta com sistema de coleta de esgotos sanitários. Igualmente precária é a situação do tratamento dos esgotos, pois apenas 44,9% do volume de esgotos gerados são tratados antes do lançamento em corpos receptores (SNIS, 2016). Sendo assim, é imprescindível que se busquem alternativas ao financiamento para expansão e aumento da qualidade dos serviços.

²⁷⁸ **FUNDO DE APOIO À ESTRUTURAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO ...** [Consult, 19 Junho 2018. Disponível em www.planejamento.gov.br >... > Parcerias Público-Privadas > Apoio às Concessões.

Por meio do chamamento público estima-se aplicar até R\$ 40 milhões em estruturação de projetos, entre recursos do FEP e de organismos multilaterais de crédito parceiros da iniciativa.²⁷⁹

4.2.4.5. Parceria com Organismos Multilaterais e Agências Internacionais de Cooperação e Desenvolvimento

A realização de chamamento público de entes interessados na concessão de serviços, autorizada pelo Conselho de Participação no FEP, possibilitou o cofinanciamento dos projetos de concessão por organismos multilaterais e internacionais, cujo objetivo é o **compartilhamento dos custos e dos riscos dos projetos**, viabilizando a seleção de um **número mais expressivo de iniciativas e a transferência de conhecimentos técnicos de tais organizações**, que possuem larga experiência no apoio a projetos de concessão, ao governo brasileiro. Nesse processo, será possível o compartilhamento dos custos e dos riscos dos projetos, viabilizando a seleção de um número mais expressivo de iniciativas e a transferência de conhecimentos técnicos de tais organizações, que possuem larga experiência no apoio a projetos de concessão, ao governo brasileiro.²⁸⁰

Adicionalmente ao apoio técnico e financeiro do parceiro, a Caixa Econômica Federal, que possui capilaridade em todo território nacional e profissionais capacitados, prestará o assessoramento técnico ao ente subnacional para acompanhar os estudos e realizar os procedimentos necessários, incluindo a necessária interface com organismos de controle, órgãos ambientais, poder legislativo e a sociedade em geral.²⁸¹

4.2.5. Portal com informações sobre o Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) lançou página na internet que consolida informações referentes ao Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público Privadas de Estados e Municípios. A proposta é ampliar a divulgação do Programa junto aos gestores municipais e estaduais, e assim, contribuir para a construção de parcerias locais com o setor privado na área de infraestrutura. O objetivo é promover a

²⁷⁹ **Ministério do Planejamento divulga chamamento público ... - SindileqCE**[Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <https://sindileqce.org.br/.../ministerio-do-planejamento-divulga-chamamento-publico->.

²⁸⁰ **FUNDO DE APOIO À ESTRUTURAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO ...** [Consult. 19 Junho 2018]. Disponível em [www.planejamento.gov.br/.../Parcerias Público-Privadas > Apoio às Concessões](http://www.planejamento.gov.br/.../Parcerias-Publico-Privadas/Apoio-às-Concessões).

²⁸¹ *Idem*.

ampliação dos investimentos e melhorar os serviços públicos oferecidos à população. Com esse propósito a página lançada pelo MP concentra diversas informações importantes para a relação de PPPs e concessões. Estão disponíveis dados sobre os mecanismos de assistência técnica e financeira, regras para padronização de documentos, sistemas de financiamento e garantias, capacitação técnica, legislação, e regulação de contratos, de modo que os agentes públicos possam inscrever os projetos no Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público Privadas de Estados e Municípios.²⁸²

O Programa de Apoio às Concessões e Parcerias Público Privadas de Estados e Municípios dos entes federativos visa facilitar a realização de investimentos em infraestrutura que estão sob gestão local. Os principais itens são os setores de saneamento, resíduos sólidos, iluminação pública e mobilidade urbana. Esse processo é coordenado pela Secretaria do Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI/MP), em parceria com o Ministério das Cidades, e tem como principal pilar o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - FEP, administrado pela Caixa Econômica Federal (Lei 13.529/17).²⁸³

“O fundo apoia técnica e financeiramente a realização dos estudos de viabilidade para as concessões estaduais e municipais, promovendo a estruturação de projetos com potencial de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade”.²⁸⁴

4.2.6. Política Pública de Apoio Permanente às Concessões e Parcerias Público-Privadas de Estados e Municípios.

Tendo em vista o desafio de ampliar os investimentos e melhorar a qualidade dos serviços públicos, considerando a redução da capacidade de realizar investimentos em decorrência da situação fiscal restritiva dos entes federados nos últimos anos, bem como a determinação do teto de gastos para as despesas públicas, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, por meio da Secretaria do Desenvolvimento da

²⁸² **Nova página na internet auxilia estados e prefeituras a firmar ...**[Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticias/nova-pagina-na-internet-auxilia-estados-e-prefeituras-a-firmar-parcerias-com-o-setor-privado>.

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ *Idem.*

Infraestrutura - SDI, trabalha para a construção de uma **política pública de apoio permanente às concessões e parcerias público-privadas de estados e municípios**.²⁸⁵

Considerado a dificuldade que muitos gestores apontam na modelagem, estruturação e desenvolvimento de projetos como um dos principais entraves na realização de parcerias público-privadas e concessões comuns, destacando-se:²⁸⁶

- a) Reduzida capacidade técnica para elaboração e avaliação de estudos de viabilidade;
- b) Dificuldades de operar a contratação dos estudos técnicos, econômicos, jurídicos e ambientais;
- c) Indefinição do nível de complexidade dos estudos e exigência dos órgãos de controle;
- d) Dificuldade de comunicar os benefícios das parcerias à sociedade;
- e) Dificuldades com o estabelecimento de mecanismos de financiamentos e garantias.

Com o propósito de enfrentar essa situação fática o Governo Federal traçou **linhas de ações** alicerçadas em sete pilares:

1. Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e PPP - FEP
2. Padronização de Documentos
3. Financiamento
4. Garantias
5. Capacitação Técnica
6. Simplificação da Legislação
7. Regulação de Contratos

²⁸⁵ **Apoio federal às concessões e parcerias público privadas de estados ...**[Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/apoio-as-concessoes/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publi>[Consult.

²⁸⁶ *Idem.*

Desta feita, a **política pública de apoio às concessões e PPP para os entes subnacionais** busca viabilizar a realização dos investimentos em infraestrutura e a melhoria na qualidade dos serviços necessários ao desenvolvimento dos Municípios por meio da **estruturação de projetos de parceria** principalmente para os setores de saneamento básico (ênfase em abastecimento de água, e esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos), iluminação pública e mobilidade urbana, pois a realização de parcerias com o setor privado tem o potencial de promover a ampliação do atendimento, o incremento da eficiência e a melhoria de qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, irão fomentar a economia local, com geração de emprego e renda e criar oportunidades de novos negócios em todo o país. A política pública em questão é coordenada pelo Ministério do Planejamento, em parceria com o Ministério das Cidades – órgão setorial responsável pela temática – e executada pela CAIXA (Agente Operador do FEP).²⁸⁷

4.3. PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS FEDERAIS, ESTADUAIS E DE ENTES SUBNACIONAIS.

A fonte de referência para a exemplificação dos Projetos de Parcerias Público-Privadas Federais, Estaduais e de entes subnacionais é o *site* do **Ministério do Planejamento**²⁸⁸ o acervo técnico de projetos federais, estaduais e de entes subnacionais de parcerias público-privadas em estudo, em execução e descontinuados pelo Governo Federal, são os seguintes:

4.3.1. Projetos de Parcerias Público-Privadas Federais

São apresentadas no *site*²⁸⁹ várias Concessões Administrativas e Patrocinadas, conforme relação a seguir, cujos detalhamentos constam no Anexo II.

- a) Complexo Datacenter;
- b) Colégio Militar de Manaus. Construção e manutenção de novo Colégio Militar em Manaus – AM;
- c) Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN);

²⁸⁷ **Apoio federal às concessões e parcerias público privadas de estados ...**[Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/apoio-as-concessoes/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publi>[Consult.

²⁸⁸ **Parcerias Público-Privadas — Ministério do Planejamento ...** [Consult. 15 Julho 2018]. Disponível em www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas.

²⁸⁹ *Idem*.

- d) Parques Nacionais de Jericoacoara, Serra das Confusões, Sete Cidades e Ubajara;
- e) Vila Naval de Itaguaí – Módulo I;
- f) Abastecimento e Gerenciamento de Frota (AGEFROT);
- g) Parques Nacionais de Brasília, da Chapada dos Veadeiros e das Emas;
- h) Arsenal da Marinha;
- i) Fuzil-Imbel;
- j) Pontal de Irrigação;
- k) Esplanada Sustentável;
- l) Satélite Geoestacionário Brasileiro;
- m) Rede de TV Pública Digital (RTVDB);
- n) BR 116-324;
- o) Ferrovia Norte-Sul.

4.3.2. Projetos de Parcerias Público-Privadas Estaduais.

Esta seção reúne projetos de parcerias público-privadas desenvolvidos pelos Estados e Capitais, apresentados após consulta direta às respectivas Unidades de Parcerias Público-Privadas e às páginas desses órgãos na internet. Conforme planilhas constantes nos Anexos III e IV que contém informações de projetos de PPPs extraídas do *site* do **Ministério do Planejamento** ²⁹⁰. Ressalta-se que da pesquisa realizada, identificou-se o registro de valores em reais (R\$) de apenas 47 PPPs representando um montante de R\$ 134.798.897.850,63, conforme demonstrado no Anexo I. Para ilustrar melhor os projetos e os respectivos valores envolvidos, é apresentado no quadro a seguir, as dez PPPs com os valores mais expressivos, cuja somatória representa R\$ 87.199.569.856,22, ou seja, 65% dos valores registrados. No Anexo II é apresentado alguns projetos que ainda estão em fase inicial do processo de licitação e/ou contratação de PPPs e que ainda não possuem valores registrados na internet.

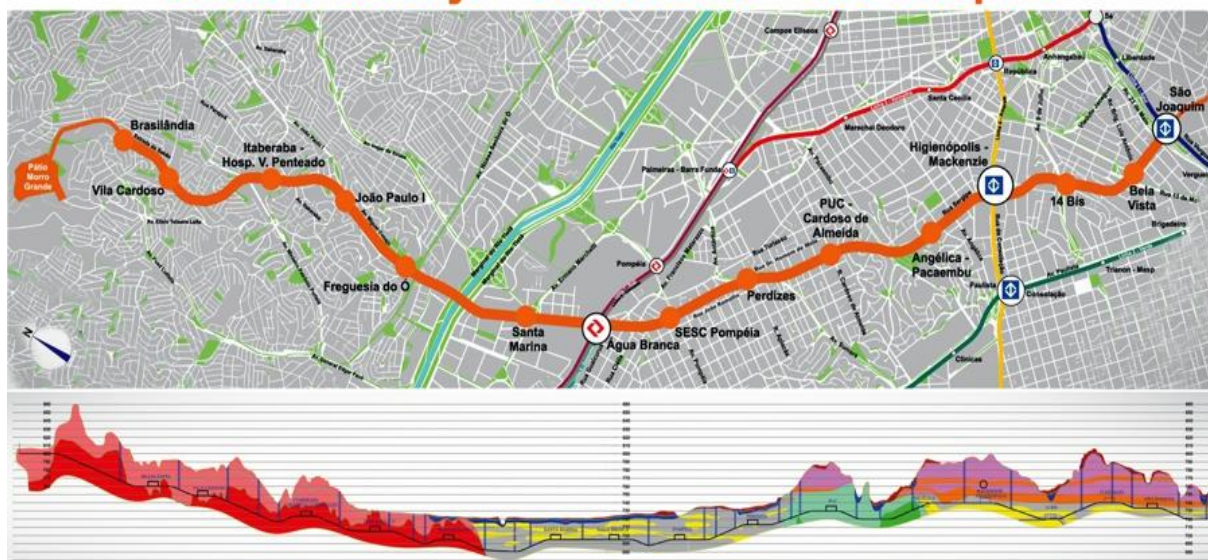
²⁹⁰ *Idem.*

QUADRO III – As Dez PPPs Estaduais com os Valores Mais Expressivos

Nome dos Projetos	UF	Função de Governo	Modalidade	Valor do Contrato (R\$)
Metrô de São Paulo - Linha 6 – Laranja	São Paulo	Mobilidade Urbana	Patrocinada	22.559.316.793,40
Metrô de Curitiba - Linha Azul	Curitiba	Mobilidade Urbana	Patrocinada	12.835.913.698,99
Metrô de São Paulo - Linha 18 – Bronze	São Paulo	Mobilidade Urbana	Patrocinada	11.792.156.706,92
Rodovia dos Tamoios e Contornos Viários	São Paulo	Transporte	Patrocinada	10.882.991.936,39
Porto Maravilha	Rio de Janeiro (Município)	Habitação e Urbanismo	Administrativa	8.000.000.000,00
Sistema Produtor São Lourenço - Alto Juquiá	São Paulo	Água e Saneamento	Administrativa	6.045.746.601,52
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas (SMSL)	Bahia	Mobilidade Urbana	Patrocinada	5.783.444.119,00
Habitação de Interesse Social	São Paulo	Habitação e Urbanismo	Administrativa	5.000.000.000,00
Sistema de Esgotamento Sanitário da RMR e Goiana	Pernambuco	Água e Saneamento	Administrativa	4.300.000.000,00
TOTAL				87.199.569.856,22

Fonte: Parcerias Público-Privadas — Ministério do Planejamento ... [Consult. 15 Julho 2018]. Disponível em www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas

Linha 6-Laranja - Brasilândia - São Joaquim



Metrô de São Paulo - Linha 6 – Laranja

Fonte: https://www.viatrolebus.com.br/wp-content/uploads/2013/07/mapa_geologia_linha6.jpg

4.3.3. Projetos de Parcerias Público-Privadas Entes Subnacionais.

Segundo o *site* do **Ministério do Planejamento** ²⁹¹ o acervo técnico de projetos de parcerias público-privadas em estudo e em execução de entes subnacionais apoiados financeiramente pelo Governo Federal no setor de mobilidade urbana, são os seguintes:

QUADRO IV – PPPs Entes Subnacionais

Projetos Entes subnacionais	Breve Descrição	Estágio	Poder Concedente
Metrô de Salvador	Implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas	Contrato em operação	Estado da Bahia
Metrô de Curitiba	Implantação e operação do Serviço Público de Transporte Coletivo Metroviário da Cidade de Curitiba	Consulta pública	Prefeitura de Curitiba
Metrô de Porto Alegre	Implantação e operação do Metrô de Porto Alegre	Análise dos estudos da PMI	Estado do Rio Grande do Sul e Prefeitura de Porto Alegre
VLT do Rio de Janeiro	Implantação, operação e manutenção de sistema de transporte de passageiros através de Veículos Leves sobre Trilhos – VLT na região portuária e central do Rio de Janeiro.	Contrato em operação	Prefeitura do Rio de Janeiro
Linha 3 - Rio de Janeiro	Implantação e operação da linha 3 do metrô do Rio de Janeiro	Elaboração de estudos	Estado do Rio de Janeiro
Linha 18 – São Paulo	Implantação e operação da Linha 18 da rede metroviária de São Paulo	Contrato em operação	Estado de São Paulo

Fonte: Parcerias Público-Privadas — Ministério do Planejamento ... [Consult. 15 Julho 2018]. Disponível em www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas

²⁹¹ **Parcerias Público-Privadas — Ministério do Planejamento ...** [Consult. 15 Julho 2018]. Disponível em www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade econômica atual das nações é marcada pela busca da otimização dos limitados recursos e a pequena capacidade de endividamento, para enfrentar os desafios de atender as necessidades das sociedades por obras e serviços públicos cada vez mais eficientes e melhores que reflitam o desenvolvimento.

Os governos, na busca por uma solução para a aludida situação fática, e observando que determinados serviços públicos poderiam ser executados pela iniciativa privada, viram na conjugação de esforços entre os recursos públicos e privados, representada pelo instituto da Parceria Público-Privada/PPP, a ser aplicado em infraestrutura (setor com grande potencial para gerar empregos), o meio para viabilizar o desenvolvimento das nações proporcionando as obras e serviços coletivos melhores para as sociedades.

O Brasil enfrentando a crise econômica dos anos 80 e com consequências na década de 90, na busca, também, de uma forma de resolver a questão de como desenvolver o país, gerando empregos e proporcionando obras e serviços públicos melhores e eficientes aos nacionais, porém, contando com poucos recursos e uma fraca capacidade de endividamento, e observando a experiência internacional bem sucedida com as Parcerias Público-Privadas – PPPs, com projetos bem estruturados, gestão eficientes dos contratos, controle pelo tribunal de contas e auditorias externas independentes, a exemplo da Inglaterra, editou a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. O Aludido instituto 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 e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O mencionado diploma legal inovou no Ordenamento Jurídico Pátrio ao introduzir duas novas modalidades de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Regulamentou ainda aspectos importantes para a segurança na contratação de Parcerias Público- Privadas, dentre os quais: Contraprestação Pecuniária do Parceiro Público ao Parceiro Privado, Equilíbrio Econômico-Financeiro, Repartição de Riscos, Compartilhamento de Ganhos Econômicos, Financiamento por Terceiros, Garantias e Contragarantias, Fundo

Garantidor de Parcerias Público-Privadas, Sociedade de Propósito Específico, Órgão Gestor das Parcerias Público-Privadas, Controle, Penalidades, Providências Prévias à Licitação, Licitação.

As ações do Governo Brasileiro em relação às Parcerias Público- Privadas estão sendo desenvolvidas dentro de um contexto de políticas públicas voltadas à infraestrutura nacional.

Na Carta Constitucional de 1988 dentre os vários aspectos relevantes, consta a tutela dos direitos fundamentais nos quais estão compreendidos os direitos sociais, e o meio de que o Estado se utiliza para concretizar esses direitos são as prestações positivas, isto é, as políticas públicas, traduzidas nas ações governamentais, programas de governo. Porém existem outras formas e modalidades de políticas públicas a exemplo do fomento industrial, de energia, de transportes, que se inserem dentro de uma política de desenvolvimento, que possibilitam uma elevação do nível e da qualidade de vida da população e que também é objetivo do Estado Constitucional contemporâneo.

O êxito desse tipo de política pública reside fundamentalmente em projetos bem estruturados, contendo uma equipe de governo preparada, no sentido de conhecer os processos e matérias envolvidos de modo a poder fazer as intervenções necessárias em todas as fases da contratação e execução do contrato, bem como da fiscalização a serem efetuadas pelas Cortes de Contas e também por auditorias externas independentes, objetivando oferecer não apenas melhores obras e serviços à sociedade e consequentemente o desenvolvimento, mas também, demonstrar a transparência e a prestação de contas da utilização dos recursos envolvidos.

Desta feita, a Parceria Público-Privada como instrumento jurídico–econômico de política pública de desenvolvimento voltada à infraestrutura nacional, vem sendo usada como uma Política de Estado, nos sucessivos Governos dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff, e Michel Miguel Elias Temer Lulia, a exemplos dos seguintes programas de governo dentre outras ações governamentais: a) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); b) Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2); e, c) Programa de Parcerias de Investimento (PPI);

As Parcerias Público-Privadas estão inseridas na realidade do Brasil, como um instrumento jurídico-econômico de viabilidade de políticas públicas voltadas à infraestrutura nacional. A explanação constante da dissertação ora apresentada, não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas contribuir como fonte de pesquisa e debate acadêmico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair Rodrigues de. a formação da agenda da política pública de infraestrutura no brasil. [Consult. 06 Julho 2018]. Disponível em www.e-publicacoes.uerj.br › *Capa* › v. 13, n. 4 (2014)

Apoio federal às concessões e parcerias público privadas de estados ...[Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/apoio-as-concessoes/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publi>[Consult,

Aplicação das Súmulas no STF :: STF - Supremo Tribunal Federal [Consult. 28 Julho 21018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As Parcerias Público-Privadas-PPPs no Direito Positivo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n 2 maio, 2005, p.3.[Consult. 13 Maio 2017]. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>

AZEVEDO, Maria Eduarda. **As Parcerias Público - Privadas: Instrumento de Uma Nova Governança Pública**. Coimbra, Almedina2009, 255,266 f, In: SOUSA, Lúcia Maria. Evolução e reflexos das parcerias público-privadas na administração pública – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal. Dissertação de mestrado em ciências jurídico administrativas. [Consult. 3 Nov 2017]. Disponível em https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=81359

_____, **As Parcerias Público - Privadas: Instrumento de Uma Nova Governança Pública**. Coimbra, Tese de Doutoramento, Almedina2009, 305-306, 447 f, In: SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In : Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. In: Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 16. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2011. p. 562-588

BEUREN, Ilse Maria, et al. **Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática. (3ª ed.)**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 65

BINENBOJM, Gustavo. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E A CONSTITUIÇÃO**, [Consult.4 Abril 2018]. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43332/4467.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2007, pag. 209. ISBN 978-85-7700-077-7

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241. Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre . [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública

CABRAL, Nazaré da Costa . As Parcerias Público – Privadas, nº 9 da Coleção Cadernos IDEFF, Coimbra ,Almedina, In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

CAETANO, Marcello (1974), “**Subsídios Para o Estudo da Teoria da Concessão de Serviços Públicos**”, in Estudos de Direito Administrativo, Lisboa, Edições Ática. , In: SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

CARDOSO, Fernando Henrique - **Reforma do estado**. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK , Peter, orgs. - **Reforma do estado e administração pública gerencial**.7ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15. ISBN 85-225-0236-6

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.346, In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p. 85, 86

COMISSÃO EUROPEIA – COMUNICADO DE IMPRENSA. **Comissão Europeia e BEI apresentam documento de orientação para tratamento dado pelo eurostat às ppp**. [Consult. 6 Dez. 2017]. Disponível em europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3209_pt.htm

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 . [Consulta 10 Jan. 2017].Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

COSTA, Paulo Nogueira da. **O tribunal de contas e a boa governança**. 2ª Ed. Petrony, 2017. ISBN 978-972-685-237-7

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, Universitária, v. 5, 1992 In: PÍTICA, George Brasil Pachol. Tribunal de Contas Europeu e Tribunal de Contas da União – UP,[Consult 27 Julho 2018]. Disponível em: r.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4558/312

CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da – **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., Salvador – Bahia: Jus Podivm, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. ETGE - Estado Constitucional Elementos da Teoria Geral do Estado ... [Consult. 01 Julho 2018]. Disponível em <https://www.scribd.com/doc/52950847/ETGE-Estado-Constitucional-Elementos-da-Teoria-Geral-do-Estado-Dalmo-de-Abreu-Dallari>

DEUBEL, Andre-Noel Roth Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006. In: Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre . [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública

Decreto nº 5.835 de 04 de março de 2005. Instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – PfPCGP e dá outras providências.[Consulta 15 Junho 2018].Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm

Desafios e oportunidades para concessão e parcerias público ... [Consult. 29 Julho 2018].Disponível em <http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F54E02E89015536E1B7FD3ABA>

DIAS, Guilherme Soares. **Brasil tem 40 PPPS em consulta e 18 em execução.** [Consult. 10 Fev. 2013]. Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/1/14/brasil-tem-40ppp...>

DIAS, Osorio Carvalho. Parcerias Público- Privadas como Instrumento de Políticas Públicas. Universidade de Brasília. 2014 ano. 62f..Tese de Doutorado em Administração.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2011. ISBN 978-85-224-6294-0

_____.**Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada.** 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2011. ISBN 978-85-309-7683-5

DYE, T.R. Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984. In: Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre . [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública

Entenda o Programa de Parcerias de Investimentos — Planalto.[Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em www2.planalto.gov.br/Acompanhe_o_Planalto/Releases/2016/09

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Aspectos Jurídicos relativos a Parcerias Público-Privadas.** 2009, p. 5,11,13,14.[Consult. 16 Junho 2011]. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/aspectos_juridicos_pppjacoby_fernandes.pdf

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira – **Parcerias público-privadas: aspectos constitucionais.** 1ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 24. ISBN 85-7700-029-X

FLYVBJERG, Bent/Mette K. Skamris Holm/Søren L. Buhl (2006), **Inaccuracy in traffic forecasts, transport Reviews,** vol. 26, nº 1 – pp. 1-24, 1 January 2006, UK, Taylor & Francis Journals. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.21, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

FRANCO, Antônio L. de Sousa. O controle da administração pública em Portugal, Lisboa 1993, p. 1 IN: COSTA, Paulo Nogueira da. **O tribunal de contas e a boa governança**. Petrony, 2017, p. 33. ISBN 978-972-685-237-7

FUNDO DE APOIO À ESTRUTURAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO [Consult. 19 Junho 2018. Disponível em www.planejamento.gov.br > ... > *Parcerias Público-Privadas > Apoio às Concessões*.

GOMES, Merson Cesar da Silva. **Tribunal de contas: história, principais características e importância na ...**[Consult. 27 Julho 2018].Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198

GONÇALVES, Pedro (2005), Entidades Privadas com Poderes Públicos, Coimbra, Teses de Doutoramento ed., Almedina. Gonçalves, Pedro (1999), A Concessão de Serviços Públicos, Coimbra, Almedina. Gonçalves, Pedro/Rodrigo Esteve. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.24, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

GRIFFITHS, Nigel; ministro do tesouro e indústria de sua majestade, discurso proferido no – **Seminário Internacional “Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infraestrutura”**, MRE, BIRD E BNDS, 12 e 14 de novembro de 2003. Brasília. Confederação nacional da indústria – Experiência Internacional das Parcerias Público Privadas: O Exemplo Inglês. [Consult. 06. Dez.2017]. Disponível em http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogos_PPP.asp.

HARADA, Kiyoshi. **Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das Parcerias público-privadas. Art. 8º da Lei nº 11.079/2004**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 597, fé, 2005, Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=615>>. In: SÁ, Libório Gonçalves Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018]. Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

_____, “Parecer proferido a pedido da comissão de Precatórios da OAB, Sessão de São Paulo (publicado no Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, Editora NDU: mar.2005, nº 3, p. 308 – 315)”. In: CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p. 85

Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. [Acesso 16 Junho 2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm

Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Consult. 15 Junho 2018]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm

Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Institui normas gerais de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto art. 175 da Constituição Federal, e dá outras

providências. [Consulta 16 Junho 2011].Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm

Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017 . Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. [Consult. 18 julho 2018]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13448.htm

Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. .[Consult. 18 julho 2018]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm

Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infraestrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior. Consult. [7 Julho 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11539compilado.htm

MAGALHÃES, Ilídio de. “O Controle da Concentração Pública pelo Tribunal de Contas”. Revista do Tribunal de Contas, nº 46, Lisboa, Julho-Dezembro de 2006, p.206. In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7

MARQUES, Rui Cunha; SILVA, Duarte. As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações: In **Revista de Estudos Politécnicos**, 2008, Vol VI, nº 10, 033-50, ISSN:1645-9911.[Consult. 28 Nov. 2017]. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>

MARTINS, Guilherme d’Oliveira. A Reforma do Tribunal de Contas em 2006”Revista do Tribunal de Contas, nº 46, Lisboa, Julho-Dezembro.31 In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 108. ISBN 978-972-685-237-7

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p.755,756-760. In: SÁ, Libório Gonçalo Vieira de.<Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv..>

MELO, Verônica Vaz de . **Tribunal de contas**: história, principais características e importância na ... Consult. 27 Julho 2018].Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198

MEYER, Antônio Correa; ENEL, José Virgílio Lopes – **CQCS. Experiências internacionais em parcerias público-privadas**. Escritório Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados. [Consult. 12. Dez.2017].Disponível em <https://www.cqcs.com.br/.../experiencias-internacionais-em-parcerias-publico-privadas>.

Ministério do Planejamento divulga chamamento público ... - SindileqCE[Consult. 14 Julho 2018].Disponível em <https://sindileqce.org.br/.../ministerio-do-planejamento-divulga-chamamento-publico->

MOHN, Bruno Degrazia, MENEZES, Mário. O Tribunal de Contas da União e as Parcerias Público-Privadas. [Consulta 12 Maio 2018]. Disponível <http://www.migalhas.com.br/dePeo/16,MI10765,101048-O+Tribunal+de+Contas+da+Uniao+e+as+Parcerias+PublicoPrivadas>.

MOREIRA, Alzira Teixeira Leite . O tribunal de Contas (1849-1911),”, Boletim Trimestral do Tribunal de Contas] , nº 21, março de 1985, pp 155-156 In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7

MORENO, Carlos (2010), Como o Estado gasta o nosso dinheiro, Alfragide, Caderno. Organization for Economic Co-operation an. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

MUKAI, Toshio *et al.* **Parcerias Público-Privadas**. (2ª. ed.). Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2006.ISBN 85-218-0401-6

Nova página na internet auxilia estados e prefeituras a firmar ...[Consult. 14 Julho 2018]. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticias/nova-pagina-na-internet-auxilia-estados-e-prefeituras-a-firmar-parcerias-com-o-setor-privado>

OLIVEIRA, Águedo de. A Fiscalização Financeira Preventiva no Direito Português, Lisboa, 1959 In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 96. ISBN 978-972-685-237-7

OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de. **A consolidação do estado constitucional de direito no Brasil**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.7, n.3, 3º quadrimestre de 2012. [Consult. 25 Junho 2018]. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

O que são Políticas Públicas? - Secretaria do Meio Ambiente e ... [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/.../O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf

PACIEVITCH, Thais. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** - InfoEscola. [Consult. 06 julho de 2018]. Disponível em <https://www.infoescola.com/brasil/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac/>

Parcerias Público-Privadas — **Ministério do Planejamento ...** [Consult.12 Julho 2018].Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>.

Parcerias público-privadas são oportunidade de investimentos no Brasil. [Consult. 29 Julho 2018]. disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/parcerias-publico-privadas-sao-oportunidade-de-investimentos-no-brasil>

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe – **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. CADERNOS EBAPE.BR, v. 5, nº 2, Jun.2007,p.2.[Consult. 11 Dez.2017].Disponível em www.scielo.br/pdf/cebape/v5n2/v5n2a11

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter, orgs. - **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 20. ISBN 85-225-0236-6

PESSOA, Gustavo de Paiva. Auditoria de PPP: **O Controle Exercido pelo Tribunal de Contas de Portugal versus A Fiscalização Exercida pelo Tribunal de Contas da União do Brasil**. [Consulta 14 Maio 2018]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167797.pdf>

PESTANA, Marcio. **A concorrência Pública na Parceria Público-Privada (PPP)**. São Paulo: Atlas, 2006, p.30

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, EUA: Chatham House, 1996. In: Política pública – Wikipédia, a enciclopédia livre. [Consult. 30 Junho 2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Política_pública

PINTO, Marcos Barbosa. “A Função das PPPs.” In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia. Nº. 2, maio-jun-jul., 2005, p. 2. [Consult. 16 Junho 2011]. Disponível em <http://www.direitoestado.com.br>

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **Estado Constitucional, Políticas Públicas e Relações Econômicas: o ...**[Consult. 01 Junho de 2018]. Disponível em <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primaface/article/view/26755>

Programa Brasil em Ação – Wikipédia, a enciclopédia livre [Consult. 06.07.2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_Brasil_em_Ação

Programa de Aceleração do Crescimento – Wikipédia, a enciclopédia ... [Consult. 06.07.2018]. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Aceleração_do_Crescimento

Programa de Parcerias de Investimento: mocinho ou vilão? | JOTA. [Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em <https://www.jota.info> › *Opinião & Análise* › *Artigos*

RAU, Virgínia. A Casa dos Contos. Os Três mais Antigos Regimes de Contos(1934, 1419 e 1434), Lisboa, 2009. In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 94. ISBN 978-972-685-237-7

RAVE – **Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A.** (2010), PPP1-troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.21, [Consult. 21 junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

RESOLUÇÃO Nº 155, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2002. [Consulta 14 Maio 2018]. Disponível em tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20090206/RES...

RIBEIRO, Mauricio Portugal e PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP Parceria Público-Privada**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 32

SÁ, Libório Gonçalo Vieira de. <Os principais pontos polêmicos da Lei das Parcerias Público-Privadas ...[Cosult. 28 julho 2018].Disponível em <https://jus.com.br/.../os-principais-pontos-polemicos-da-lei-das-parcerias-publico-priv>

SHINOHARA, Daniel Yoshio e SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Parcerias público-Privadas no Brasil**. São Paulo: Manole, 2008, p. 11 - 13 e 47.

SILVA, Daniel Cavalcante. “**Parcerias Público-Privadas: o toque de Midas na administração pública.**” In: CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p.21

SILVA, Duarte; MARQUES, Rui Cunha. **As Parcerias Público- Privadas. Lições e recomendações**. In: Revista de Estudos Polytécnicos, 2008, Vol VI, nº 10, 033-050, ISSN 1645-9911. .[Consult. 28 novembro 2017]. Disponível em www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf

SILVA, José Manuel Braz da – **Parcerias Público-Privadas**. Coimbra: Edições Almedina, S.A. 2016. ISBN 978-972-40-6114-6.

SILVA. Marco Aurélio de Barcelos. 2º Curso de Parcerias Público-. Privadas (PPP). Aspectos Jurídicos da PPP. [Consulta 16 Junho 2009]. Disponível em www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/.../aspectos_juridicos.pdf

SOBRAL, Ana Paula Rolland; CRUZ, José Neves. **Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal**. In: Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

Sobre o Programa - Avançar Parcerias. [Consult. 12 Julho 2018]. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>

SOUSA, Alfredo José de. “A Reforma do Tribunal de Contas: Auditoria Financeira e Jurisdição Financeira”, Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais,v24, nº 3, Jul/Set., 1997, p.30.In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 104. ISBN 978-972-685-237-7

SOUSA, Lúcia Maria. **Evolução e reflexos das parcerias público –privadas na administração pública – um estudo comparativo entre Brasil e Portugal**. Dissertação de mestrado em ciências jurídico administrativas. [Consult. 3 Nov. 2017]. Disponível em https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=81359

SUNDFELD, Carlos Ari, Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: Parcerias Público-Privadas, Editora Malheiros, 2005, p. 27. In: BINENBOJM, Gustavo. **AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E A CONSTITUIÇÃO**, [Consulta 4 Abril 2018]. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43332/4467

TAVARES, José/ MAGALHÃES, Lídio de. Tribunal de Contas: Legislação anotada, Coimbra, 1990, pp.56 e 57.In: COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. Petrony, 2017, p. 116. ISBN 978- 972-685-237-7

THREASURY, HM – Building better partnerships.London,2002.In **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. [Em linha

reta].CADERNOS EBAPE.BR, v. 5, nº 2, Jun.2007,p.2.[Consult. 11 Dez.2017].Disponível em www.scielo.br/pdf/cebape/v5n2/v5n2a11

Tribunal de Contas (1999), Manual de Auditoria e de Procedimentos, Volume I, Tribunal de Contas, Lisboa. In: SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

Tribunal de Contas (2005), Relatório de Auditoria nº 33/05, 2.ª Secção, Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas –Concessões Rodoviárias e Ferroviárias, Lisboa, Tribunal de Contas. In: SOBRAL, Ana Paula Rolland: CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.14, [Consult. 21 Junho 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

Tribunal de Contas (2007), Relatório de Auditoria nº 04/2007, 2.ª Secção, Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias, Lisboa, Tribunal de Contas. In SOBRAL, Ana Paula Rolland, CRUZ José Neves. Parcerias Público Privadas: enquadramento e avaliação das concessões ferroviárias em Portugal. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, 2011, 3º quadrimestre, nº 281, f.18, [Consulta em 21 de junho de 2017]. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4538110>

Tribunal de Contas (Portugal) – Wikipédia, a enciclopédia livre[Consult. 26 Julho 2018].Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_\(Portugal\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_(Portugal))

VILLAR ROJAS, Francisco José. **Privatización de servicios públicos**. Madri: Tecnos, 1992. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 6. ISBN 978-85-224-6294-0

ZYMLER, Benjamin. “Direito Administrativo e Controle”. In: CHAVES, Maria Bernadete. **As Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Florianópolis, Conceito Editorial, 2007, p.21

ANEXOS

Anexo I

Setores e Empreendimentos do Brasil em Ação

Setores	Empreendimentos
Saúde	<u>Projeto de Reforço à Reorganização do SUS</u> (ReforSUS) - Investimento: R\$ 437,3 milhões do Orçamento Geral da União, parcerias estaduais e recursos externos (BID e BIRD).
	<u>Programa de Redução da Mortalidade Infantil</u> - Investimento: R\$ 1,9 bilhão do Orçamento Geral da União.
Habitação	<u>Pró-Moradia</u> - Investimento: R\$ 1,652 bilhão com recursos do FGTS e com contrapartidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
	<u>Carta de Crédito</u> - Investimento: R\$ 4,9 bilhões do FGTS e da iniciativa privada.
	<u>Habitar-Brasil</u> - Investimento: R\$ 1,084 bilhão do Orçamento Geral da União e de contrapartidas.
Saneamento	<u>Pró-Saneamento</u> - Investimento: R\$ 3,9 bilhões do FGTS e de contrapartidas estaduais.
	<u>Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)</u> - Investimento: R\$ 1.071,3 milhões do Orçamento Geral da União, do <u>Banco Interamericano de Desenvolvimento</u> (BID) e de contrapartidas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Emprego	<u>Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)</u> - Investimento: R\$ 2,2 bilhões do <u>Fundo de Amparo ao Trabalhador</u> (FAT).
	<u>Proemprego</u> - Investimento: R\$ 9 bilhões do FAT.
	<u>Programa de Crédito Produtivo Popular</u> - Investimento: R\$ 234 milhões do BNDES e R\$ 250,4 milhões do Banco do Nordeste.
	<u>Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador</u> (Planfor) - Investimento: R\$ 580 milhões do FAT.
Água	<u>Proágua</u> - Investimento: R\$ 2,4 bilhões do Orçamento Geral da União, contrapartida dos estados e municípios, da iniciativa privada e recursos externos.
Turismo	<u>Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste</u> (Prodetur) - Investimento: R\$ 800 milhões do Orçamento Geral da União, do BID e de contrapartidas estaduais.
Agricultura	<u>Reforma Agrária</u> - Investimento: R\$ 7 bilhões do Orçamento Geral da União.
	<u>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</u> (Pronaf) - Investimento: R\$ 3 bilhões do FAT.
Educação	<u>Valorização do Magistério</u> - Investimento: R\$ 823 milhões do Orçamento Geral da União
	<u>Recursos Centralizados na Escola</u> - Investimento: R\$ 518 milhões do Orçamento Geral da União.
	<u>Educação à Distância</u> - Investimento: R\$ 76,2 milhões do Orçamento Geral da União.
Comunicações	<u>Teleporto</u> - Investimento: R\$ 887,8 milhões da iniciativa privada e da prefeitura do Rio.
	<u>Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações</u> (Paste) - Investimentos: R\$ 17,7 bilhões da Telebrás e da iniciativa privada.

Setores	Empreendimentos
Transportes	Pavimentação da <u>BR-174</u> - Investimento: R\$ 168 milhões do Orçamento Geral da União, da <u>Corporação Andina de Fomento</u> (CAF) e de contrapartidas estaduais.
	Recuperação das rodovias <u>BR-364</u> e <u>BR-163</u> - Investimento: R\$ 60 milhões do Orçamento Geral da União.
	Recuperação Descentralizada de Rodovias - Investimento: R\$ 720 milhões do Orçamento Geral da União e do BID.
	Construção da <u>BR-174</u> (Manaus - Caracas/Venezuela)
	Duplicação da <u>Rodovia Fernão Dias</u> São Paulo/Belo Horizonte - Investimento: R\$ 1,83 bilhão de recursos provenientes do Orçamento Geral da União, recursos externos e contrapartidas dos Estados de Minas Gerais e São Paulo.
	<u>Rodovia do Mercosul</u> (BR-116/101) - Investimento: R\$ 1,5 bilhão, oriundos do Orçamento Geral da União, contrapartidas estaduais e recursos externos – BID e Eximbank do Japão.
	<u>Ferronorte</u> - Investimento: R\$ 1,3 bilhão do Orçamento Geral da União, do Governo do Estado de São Paulo e de empresas privadas.
	<u>Porto de Suape</u> - Investimento: R\$ 172 milhões, oriundos do Orçamento Geral da União e Governo do Estado de Pernambuco.
	<u>Porto de Pecém</u> - Investimento: R\$ 220 milhões do Orçamento Geral da União e do Governo do Estado do Ceará.
	Modernização do <u>Porto de Sepetiba</u> - Investimento: R\$ 351,4 milhões provenientes do Orçamento Geral da União e financiamento do BNDES e de empresas privadas.
	Modernização do <u>Porto de Santos</u> - Investimento: R\$ 1,958 milhão do Orçamento Geral da União, da <u>Codesp</u> e de recursos externos (OECE – Overseas Economic Corporation Fund, do Japão).
	<u>Hidrovia do Madeira</u> - Investimento: R\$ 24 milhões do Orçamento Geral da União e parceiros privados.
	<u>Hidrovia do São Francisco</u> - Investimento: R\$ 11 milhões do Orçamento Geral da União, da Valec e do Governo do Estado do Pará.
	<u>Hidrovia Tocantins-Araguaia</u> - Investimento: R\$ 222,4 milhões do Orçamento Geral da União.
Energia	<u>Conclusão da Hidrovia Tietê-Paraná</u> - Investimento: R\$ 60 milhões do Orçamento Geral da União e do Governo do Estado de São Paulo.
	Gás Natural de Urucu - Investimento: R\$ 1,6 bilhão da Petrobrás, Gaspetro, Eletrobrás, Eletronorte, BNDES, Cigás e da iniciativa privada.
	Linha de Transmissão de Tucuruí - Investimento: R\$ 236 milhões oriundos da Eletronorte e contrapartida do Governo do Estado do Pará.
	Conclusão da <u>Usina Hidrelétrica de Xingó</u> - Investimento: R\$ 227 milhões.
	Sistema de Transmissão Associado a UHE Xingó - Investimento: R\$ 230 milhões da Eletrobrás.
	Interligação do Sistema Elétrico Linha Norte-Sul - Investimento: R\$ 738 milhões de recursos próprios da Eletrobrás e recursos externos (BID e Eximbank).
	Privatização da Eletrosul - Arrecadação R\$ 945 milhões ^{[4][5]}
	<u>Gasoduto Brasil-Bolívia</u> - Investimento: R\$ 1,5 bilhão da Petrobrás/Gaspetro e de recursos externos (Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Europeu de Investimentos (BEI) e Eximbank do Japão).

Anexo II

Detalhamento das Concessões Administrativas e Patrocinadas - Projetos de Parcerias Público-Privadas Federais

Concessão	Breve Descrição	Estágio	Órgão responsável	Documentos disponíveis no site do Ministério do Planejamento
Complexo Datacenter	Construção de complexo Datacenter na chamada Cidade Digital, em Brasília, e prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial que é compartilhada pelas instituições bancárias contratantes, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.	Contrato em operação	Ministério da Fazenda/ Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal	Relatórios Circunstanciados Aditamentos Minuta de Edital, Contrato e Anexos Acórdãos TCU Publicações no Diário Oficial da União – DOU - Aviso licitação datacenter 2009 - 20091016 DOU- Resultado Licitação - extrato contrato datacenter 2010 Resoluções do Comitê Gestor de PPP – CGP - Resolução nº 1 de 2009
Colégio Militar de Manaus. Construção e manutenção de novo Colégio Militar em Manaus – AM	Construção e manutenção do novo Colégio Militar de Manaus, referência regional na qualidade do ensino e internacional na modalidade de ensino à distância	Estudos concluídos. Consultoria contratada pelo Projeto BRA/06/016 PNUD decorrente da cooperação técnica entre Governo Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (ATN/MT-9587-BR)	Ministério da Defesa/ Exército	Consulta e Audiência Públicas, minutas de edital e contrato e modelagem da PPP
Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN)	Implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN) no Rio de Janeiro	Estudos concluídos. Consultoria contratada pelo Projeto BRA/06/016 PNUD decorrente da cooperação técnica entre Governo Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (ATN/MT-9587-BR)	Ministério da Defesa/ Marinha	Resolução do Comitê Gestor de PPP SDP BID 14176 Termo de Referência contratação consultoria PNUD
Parques Nacionais de Jericoacoara, Serra das Confusões, Sete Cidades e Ubajara	Gestão e manutenção dos Parques Nacionais de Jericoacoara e de Ubajara, no Estado do Ceará, e de Sete Cidades e da Serra das Confusões, no Estado do Piauí	Estudos concluídos. Consultoria contratada pelo Projeto BRA/06/016 PNUD decorrente da cooperação técnica entre Governo Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (ATN/MT-9587-BR).	Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Resolução 3 de 2011 do Comitê Gestor de PPP Solicitação de Proposta - SDP nº 14702-2011, Termo de Referência contratação consultoria PNUD.

Concessão	Breve Descrição	Estágio	Órgão responsável	Documentos disponíveis no site do Ministério do Planejamento
Vila Naval de Itaguaí – Módulo I	Construção e manutenção de empreendimento residencial a ser empregado como Próprio Nacional Residencial (PNR), a fim de atender pessoal que comporá as instalações das Organizações Militares (OMs) do Complexo Naval em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro	Estudos em andamento (Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI)	Ministério da Defesa/ Marinha	Apresentação Projeto Naval Itaguaí; Resolução do Comitê Gestor de PPP; Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) – estudos elaborados por empresas ou grupos autorizados mediante prévio chamamento público.
Abastecimento e Gerenciamento de Frota (AGEFROT)	Modernização da infraestrutura de abastecimento de veículos militares e seus serviços correspondentes	Estudos em andamento (Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI)	Ministério da Defesa/ Exército	Resolução nº 3 de 2011 do Comitê Gestor de PPP Apresentação AGEFROT Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) – estudos elaborados por empresas ou grupos autorizados mediante prévio chamamento público
Parques Nacionais de Brasília, da Chapada dos Veadeiros e das Emas	Gestão e manutenção dos Parques Nacionais de Brasília, da Chapada dos Veadeiros e das Emas	Declarado como prioritário pelo Comitê Gestor	Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Resolução do Comitê Gestor de PPP
Arsenal da Marinha	Modernização da infraestrutura e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais (Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro)	Declarado como prioritário pelo Comitê Gestor	Ministério da Defesa/ Exército	Resolução do Comitê Gestor de PPP
Fuzil-Imbel	Fabricação e manutenção de novo fuzil desenvolvido pela Indústria de Material Bélico do Brasil (Fuzil-Imbel) e treinamento no uso dos equipamentos, por meio de simuladores.	Declarado como prioritário pelo Comitê Gestor	Ministério da Defesa/ Exército	Resolução do Comitê Gestor de PPP
Pontal de Irrigação	Obras na infraestrutura de irrigação e desenvolvimento agrícola, com integração de pequenos agricultores, no Perímetro Pontal, em Petrolina (PE). A região conta com aproximadamente 33 mil hectares, dos quais 7,7 mil são irrigáveis;	Realizada licitação de PPP em 2010 (Concorrência Internacional nº 01/2010 do Ministério da Integração Nacional). Contrato não foi assinado em razão da desistência do vencedor. Garantia de proposta executada pelo órgão licitante.	Ministério da Integração Nacional	Minutas Edital, Contrato e Anexos de junho de 2010 Acórdãos TCU Publicações no Diário Oficial da União – DOU Resoluções do Comitê Gestor de PPP – CGP Conselho Nacional de Desestatização

Concessão	Breve Descrição	Estágio	Órgão responsável	Documentos disponíveis no site do Ministério do Planejamento
Esplanada Sustentável	Revitalização das instalações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Esplanada dos Ministérios, Bloco K, incluindo a construção de edifício anexo e a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação de infraestrutura	Declarado como prioritário pelo Comitê Gestor	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) - processo descontinuado Resoluções do Comitê Gestor de PPP – CGP
Satélite Geoestacionário Brasileiro	Lançamento, operação e manutenção de Satélite Geoestacionário Brasileiro.	Projeto descontinuado. Estudos preliminares realizados em 2010/2011. Consultoria contratada pelo Projeto BRA/06/016 PNUD decorrente da cooperação técnica entre Governo Federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (ATN/MT-9587-BR).	Agência Espacial Brasileira	Levantamento do marco regulatório existente para os setores espacial, de telecomunicações, tráfego aéreo e meteorologia, por satélite, no Brasil e em outros países
Rede de TV Pública Digital (RTVDB)	Construção, implantação, gerenciamento, operação, monitoramento e manutenção da infraestrutura da Rede de TV Pública Digital.	Minutas de edital e contrato submetidas à consulta pública no início de 2010. Projeto de PPP descontinuado.	Ministério das Comunicações/ Empresa Brasil de Comunicação (EBC)	Minutas de Edital e Contrato
BR 116-324	Restauração, manutenção, operação e aumento de capacidade da BR 116/ BR 324	Projeto de PPP descontinuado. Reestruturado sob outra modalidade contratual.	Ministério dos Transportes	Minutas de Edital 2007 Minuta de Contrato 2007 Acórdão 101/2007 do TCU Resolução do Comitê Gestor de PPP Portaria Criação Força-Tarefa Portaria Encerramento Força-Tarefa
Ferrovia Norte-Sul	Construção e operação do trecho norte da Ferrovia Norte-Sul (entre Açailândia e Palmas, no Estado do Tocantins).	Projeto de PPP descontinuado. Reestruturado sob outra modalidade contratual.	Ministério dos Transportes	Resolução do Comitê Gestor de PPP Portaria Criação Força-Tarefa Portaria Encerramento Força-Tarefa

Anexo III
AS 47 PPPs que contém registro de valores em reais (R\$)

NOME DO PROJETO	MODALIDADE	MODELAGEM	VALOR DO CONTRATO (R\$)	DESCRIÇÃO	UF	FUNÇÃO DE GOVERNO	FORMA DE INTERVENÇÃO	ESTÁGIO
Sistema Adutor do Agreste	Administrativa	DBOT	1.069.497.000,00	Novo sistema adutor entre Trapuí, AL, e Arapiraca, AL com capacidade para 1500m³/h	Alagoas	Água e Saneamento	Adutoras	4.3. Contrato em Operação
Hospital da Zona Norte de Manaus	Administrativa	DBOT	2.340.000.000,00	Construir e operar hospital de 300 leitos com pronto-socorro adulto e pediátrico, ambulatório e internação.	Amazonas	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	4.3. Contrato em Operação
Arena Fonte Nova	Administrativa	ROT	591.711.185,00	Reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira ("Estádio da Fonte Nova").	Bahia	Esporte	Estádios e Arenas	4.3. Contrato em Operação
Hospital do Subúrbio	Administrativa	ROT	1.035.000.000,00	Instalação, montagem e operação de hospital de emergência com 298 leitos.	Bahia	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	4.3. Contrato em Operação
Instituto Couto Maia	Administrativa	DBOT	843.606.520,00	Reforma e prestação de serviços não assistenciais de hospital com 155 leitos.	Bahia	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	4.3. Contrato em Operação
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	Administrativa	DBOT	3.782.000.000,00	Construção e operação de sistema de esgotamento e emissário submarino para atender Salvador e Lauro de Freitas.	Bahia	Água e Saneamento	Rede de Esgoto	4.3. Contrato em Operação
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas (SMSL)	Patrocinada	BOT	5.783.444.119,00	Implantação e operação do sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, com 22 estações.	Bahia	Mobilidade Urbana	Metroviário	4.1 Contrato Assinado
Rede Municipal de Educação Básica	Administrativa	DBOT	819.370.882,35	Construção e manutenção de 32 escolas infantis e 05 de ensino fundamental.	Belo Horizonte	Educação	Unidades Educacionais	4.3. Contrato em Operação
Resíduos Sólidos Urbanos - Belo Horizonte	Administrativa	[n/d]	714.406.455,00	Operação de aterro sanitário e tratamento dos resíduos sólidos provenientes da limpeza urbana.	Belo Horizonte	Água e Saneamento	Resíduos Sólidos	4.3. Contrato em Operação
Hospital Metropolitano de Belo Horizonte	Administrativa	BOT	1.108.436.000,00	Construir, montar e manter hospital com setor de urgência e emergência, CTI, 12 salas de cirurgia e 439 leitos.	Belo Horizonte	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	4.2. Contrato em Implementação
Rede de Multisserviços	Administrativa	DBOT	787.500.000,00	Implantação de rede óptica dedicada e prestação de serviços de telecomunicações à administração municipal.	Belo Horizonte	Telecomunicações	Rede Óptica	2.4 Consulta Pública
Rede de Atenção Primária à Saúde	Administrativa	DBMT	2.020.480.000,00	Construção e reconstrução de 80 centros de saúde, 01 central de material estéril e 1 laboratório.	Belo Horizonte	Saúde	Hospitais e Unidades de Saúde	2.3 Projeto em Estudo

NOME DO PROJETO	MODALIDADE	MODELAGEM	VALOR DO CONTRATO (R\$)	DESCRIÇÃO	UF	FUNÇÃO DE GOVERNO	FORMA DE INTERVENÇÃO	ESTÁGIO
Central de Cogeração de Energia para o Centro de Eventos do Ceará	Administrativa	BOT	80.073.381,66	Construção, operação e manutenção de central de cogeração de gás natural.	Ceará	Energia	Gás Natural	4.2. Contrato em Implementação
Estádio Castelão	Administrativa	ROT	518.606.000,00	Reforma e ampliação do Estádio Castelão e construção e manutenção do prédio da Secretaria do Esporte.	Ceará	Esporte	Estádios e Arenas	4.2. Contrato em Implementação
Metrô de Curitiba - Linha Azul	Patrocinada	DBOT	12.835.913.698,99	Implantação de 17,6km de linha e 14 estações entre o bairro CIC-Sul e o Terminal do Cabral.	Curitiba	Mobilidade Urbana	Metrô	2.4 Consulta Pública
Jardins Mangueiral	Administrativa	DBOT	933.221.554,00	Construção e comercialização de 8.000 unidades domiciliares econômicas e disponibilizar	Distrito Federal	Habitação	Desenvolvimento Urbano	4.3. Contrato em Operação
Centro Administrativo do Distrito Federal	Administrativa	BOT	3.168.999.600,00	Construção, operação e manutenção de centro administrativo destinado a abrigar 15.000 servidores.	Distrito Federal	Administração	Gestão Predial	4.2. Contrato em Implementação
CGI Centro de Gestão Integrada	Administrativa	DBOT	820.700.620,00	Centro de operações de órgãos de segurança pública, serviços públicos e emergência.	Distrito Federal	Segurança Pública	Gestão Predial	4.1 Contrato Assinado
Esgotamento Sanitário do Município de Serra	Administrativa	BOT	805.949.541,00	Ampliação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário do Município de Serra, ES	Espírito Santo	Saneamento	Rede de Esgoto	4.2. Contrato em Implementação
VLT Goiânia - Eixo Anhanguera	Patrocinada	DBOT	3.782.000.000,00	Construção e operação de linha VLT, estações e sistemas no Eixo Anhanguera, Goiânia.	Goiás	Mobilidade Urbana	VLT Veículo Leve sobre Trilhos	4.1 Contrato Assinado
Complexo Prisional Odenir Guimarães	Administrativa	DBMF	1.322.498.000,00	Construção e operação de três unidades prisionais para 1600 detentos.	Goiás	Segurança Pública	Unidades Prisionais	2.4 Consulta Pública
UBSF Unidades Básicas de Saúde da Família	Administrativa	DBOT	459.972.000,00	Construção, equipamento e manutenção de 04 lotes com 160 UBSF.	Manaus	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	4.2. Contrato em Implementação
Complexo Penal de Ribeirão das Neves	Administrativa	DBOT	2.111.476.080,00	Construção e operação de cinco unidades prisionais para 3000 detentos nos regimes fechado e aberto.	Minas Gerais	Segurança Pública	Unidades Prisionais	4.3. Contrato em Operação
Novo Mineirão	Administrativa	BOT	771.739.248,13	Reformar, operar e explorar o Complexo do Mineirão.	Minas Gerais	Esporte	Estádios e Arenas	4.3. Contrato em Operação

NOME DO PROJETO	MODALIDADE	MODELAGEM	VALOR DO CONTRATO (R\$)	DESCRIÇÃO	UF	FUNÇÃO DE GOVERNO	FORMA DE INTERVENÇÃO	ESTÁGIO
Rodovia MG-050	Patrocinada	ROT	2.196.017.610,00	Reforma e operação da rodovia MG-050 entre Juatuba e divisa MG/SP da rodovia BR-262	Minas Gerais	Transportes	Rodovias e Vias Urbanas	4.3. Contrato em Operação
Unidades de Atendimento Integrado - UAI 2010	Administrativa	BOT	311.121.048,00	Implantação, gestão, operação e manutenção de 06 unidades de atendimento ao cidadão.	Minas Gerais	Administração	Serviços ao Cidadão	4.3. Contrato em Operação
Ampliação do Sistema Produtor Rio Manso	Administrativa	BOT	755.286.850,00	Ampliação da produção em 2m³/s e operação de 25km de adutoras sistema produtor Rio Manso	Minas Gerais	Água e Saneamento	Abastecimento de Água	4.1 Contrato Assinado
Aeroporto da Zona da Mata ARZM	Patrocinada	ROT	188.516.420,00	Exploração do Aeroporto Regional da Zona da Mata (Itamar Franco) em Juiz de Fora, MG.	Minas Gerais	Transporte	Aeroportos	2.4 Consulta Pública
Centro Empresarial Gameleira	Administrativa	DBOT	617.047.526,86	Construção e operação de novo centro de convenções para 15.000 usuários funcionalmente integrado ao Expominas.	Minas Gerais	Desenvolvimento Econômico	Gestão Predial	2.4 Consulta Pública
Complexo Viário da Praia do Paiva	Patrocinada	ROT	143.202.622,48	Exploração da ponte de acesso e sistema viário da Praia do Paiva, PE.	Pernambuco	Transportes	Pontes, Túneis e Viadutos	4.3. Contrato em Operação
Sistema de Esgotamento Sanitário da RMR e Goiana	Administrativa	BOT	4.300.000.000,00	Serviço de coleta e tratamento de esgoto em 15 municípios para 4,6 milhões de usuários.	Pernambuco	Água e Saneamento	Rede de Esgoto	4.2. Contrato em Implementação
Complexo do Maracanã	Administrativa	ROT	859.400.000,00	Exploração do Estádio Mário Filho (Maracanã) e Ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho)	Rio de Janeiro	Esporte	Estádios e Arenas	4.3. Contrato em Operação
Porto Maravilha	Administrativa	DBOT	8.000.000.000,00	Revitalização, operação em manutenção da Região do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, RJ.	Rio de Janeiro (Município)	Habitação e Urbanismo	Desenvolvimento Urbano	4.3. Contrato em Operação
Parque Olímpico	Administrativa	DBOT	1.375.000.000,00	Construção e manutenção da infraestrutura do Parque Olímpico 2016 e de três pavilhões	Rio de Janeiro (Município)	Esporte	Desenvolvimento Urbano	4.2. Contrato em Implementação
VLT Carioca - Região Portuária e Central	Patrocinada	DBOT	1.156.199.000,00	Construção e operação linhas de VLT ligando a região portuária ao Aeroporto Santos Dumont, com 28 km e 42 paradas.	Rio de Janeiro (Município)	Mobilidade Urbana	VLT Veículo Leve sobre Trilhos	4.2. Contrato em Implementação
Arena das Dunas	Administrativa	ROT	400.000.000,00	Demolição e remoção do Machadão e Machadinho, construção, operação e gestão do Estádio das Dunas.	Rio Grande do Norte	Esporte	Estádios e Arenas	4.3. Contrato em Operação

NOME DO PROJETO	MODALIDADE	MODELAGEM	VALOR DO CONTRATO (R\$)	DESCRIÇÃO	UF	FUNÇÃO DE GOVERNO	FORMA DE INTERVENÇÃO	ESTÁGIO
HEURO Hospital de Urgência e Emergência de Rondônia	Administrativa	[n/d]	2.500.000.000,00	Projeto, construção e operação do HUE/PVH Hospital de Urgência e Emergência de Porto Velho	Rondônia	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	2.4 Consulta Pública
Metrô de São Paulo - Trens da Linha 8 – Diamante	Administrativa	ROT	1.817.081.655,00	Manutenção e modernização de material rodante, aquisição de 36 novos trens.	São Paulo	Mobilidade Urbana	Metrô	4.3. Contrato em Operação
Sistema Produtor do Alto Tietê / ETA Tietê Taiaçupeba	Administrativa	[n/d]	1.300.000.000,00	Aumento na capacidade de água tratada na RMSP, 17,7km de adutoras, 4 reservatórios de 70.000m³	São Paulo	Água e Saneamento	Abastecimento de Água	4.3. Contrato em Operação
Sistema Produtor São Lourenço - Alto Juquiá	Administrativa	[n/d]	6.045.746.601,52	Implantação e manutenção do sistema produtor de água gerando 4,7m³/s adicionais no abastecimento da RMSP	São Paulo	Água e Saneamento	Abastecimento de Água	4.3. Contrato em Operação
Metrô de São Paulo - Linha 6 - Laranja	Patrocinada	DBOT	22.559.316.793,40	Implantação e operação de 15,3km da linha Brasilândia-São Joaquim, 15 estações e 23 trens.	São Paulo	Mobilidade Urbana	Metrô	4.1 Contrato Assinado
Complexos Hospitalares	Administrativa	DBFM	692.700.000,00	Construção e prestação de serviços não clínicos de três complexos hospitalares estaduais.	São Paulo	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	3. Projeto em Licitação
Metrô de São Paulo - Linha 18 - Bronze	Patrocinada	DBOT	11.792.156.706,92	Construção e operação do monotrilho na linha Tamanduateí-Djalma Dutra com 15,7km, 12 estações e 26 trens.	São Paulo	Mobilidade Urbana	Metrô	3. Projeto em Licitação
Habitação de Interesse Social	Administrativa	ROT	5.000.000.000,00	Construção de 20.221 unidades habitacionais (12.508 de interesse social) e 7.713 populares na área central de SP.	São Paulo	Habitação e Urbanismo	Habitação	2.4 Consulta Pública
Logística de Medicamentos	Administrativa	DBROT	2.738.011.194,93	Reorganização e operação da logística de assistência farmacêutica, imunização e outros insumos.	São Paulo	Saúde	Assistência Farmacêutica	2.4 Consulta Pública
Rodovia dos Tamoios e Contornos Viários	Patrocinada	ROT	10.882.991.936,39	Duplicação e conservação do trecho de serra (17,08km) e do trecho de planalto (3,92km).	São Paulo	Transporte	Rodovias e Vias Urbanas	2.4 Consulta Pública
Construção e Gestão de Fóruns	Administrativa	DBFM	662.500.000,00	Construção, reforma e manutenção de 6 fóruns do Judiciário.	São Paulo	Judiciário	Gestão Predial	2.3 Projeto em Estudo
Montante Envolvido			134.798.897.850,63					

Anexo IV
Exemplos de PPPs que não possuem registro de valores em reais (R\$)

NOME DO PROJETO	MODALIDADE	MODELAGEM	VALOR DO CONTRATO (R\$)	DESCRIÇÃO	UF	FUNÇÃO DE GOVERNO	FORMA DE INTERVENÇÃO	ESTÁGIO
Centro Integrado de Ressocialização	Administrativa	projeto	Projeto	Construir e operar 3 unidades penais com 600 vagas no total.	Alagoas	Segurança Pública	Estabelecimentos Prisionais	2.3 Projeto em Estudo
Facilita Cidadão	Administrativa	projeto	Projeto	Construir e operar centros de atendimento ao cidadão.	Alagoas	Administração	Serviços ao Cidadão	2.2 PMI Procedimento de Manifestação de Interesse
VLT Região Metropolitana de Maceió	[n/d]	projeto	Projeto	Construir e operar VLT do centro de Maceió, AL, ao Aeroporto Zumbi dos Palmares em Campo Largo, AL.	Alagoas	Mobilidade Urbana	VLT Veículo Leve sobre Trilhos	2.2 PMI Procedimento de Manifestação de Interesse
Plataforma Logística São Francisco	Projeto	projeto	Projeto	Construção e operação de conjunto de equipamentos integrados para transporte multimodal e logística em Juazeiro, BA	Bahia	Transporte	Logística e Outros	2.3 Projeto em Estudo
Solução Integrada de Gestão	Administrativa	DBFO	não informa valor	Desenvolver, implantar, operar e gerenciar solução de sistema integrado de gestão tipo GRP (government resource planning)	Belo Horizonte	Administração	Outros	2.4 Consulta Pública
Centro de Convenções de Belo Horizonte	[n/d]	Projeto	Projeto	Implantação e operação de centro de convenções com 8000m², setor multiuso com 7900m², hotel 5 estrelas, torre comercial e 1870 vagas de estacionamento.	Belo Horizonte	Desenvolvimento Econômico	Gestão Predial	2.4 Consulta Pública
Centro de Distribuição Nova Lima	[n/d]	Projeto	Projeto	Implantar e operar centro de distribuição em área de 131.974m² próximo às BR-040 e BR-356 no Município de Nova Lima.	Belo Horizonte	Transporte	Logística e Outros	2.2 PMI Procedimento de Manifestação de Interesse
Estações BRT BH Bus São José e Pampulha	[n/d]	Projeto	Projeto	[n/d]	Belo Horizonte	Mobilidade Urbana	BRT Bus Rapid Transit	1. Aprovado pelo CGP
Geração Alternativa de Energia Elétrica	[n/d]	[n/d]	Projeto	[n/d]	Belo Horizonte	Energia	Outros	1. Aprovado pelo CGP
Hospital Regional Metropolitano do Ceará	Administrativa	DBMT	#REF!	Construção, instalação, manutenção e gestão de serviços não assistenciais de hospital com 432 leitos.	Ceará	Saúde	Hospitais e Centros de Saúde	3. Projeto em Licitação
Arco Rodoviário Metropolitano de Fortaleza	Projeto	Projeto	projeto	Construir e operar arco rodoviário metropolitano de 108 km de extensão ligando BR-116 (Chorozinho) à BR-222 (Pecém)	Ceará	Transporte	Rodovias e Vias Urbanas	2.3 Projeto em Estudo
Metrô de Fortaleza - Linha Leste	Patrocinada	projeto	projeto	Implantação de material rodante e operação da linha leste do metrô de Fortaleza com 19,5km	Ceará	Mobilidade Urbana	Metrô	2.3 Projeto em Estudo