

## Capítulo 8

# O CONTROLE DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

C. ALEXANDRE A. ROCHA<sup>1</sup>

### Introdução

As parcerias público-privadas (PPPs) foram instituídas pela Lei nº 11.079, de 2004 (Lei das PPPs)<sup>2</sup>. Naquela ocasião, elas despontaram como o prenúncio de uma nova era na gestão pública, na qual a até então crônica insuficiência de recursos do Estado brasileiro para realizar investimentos seria compensada pelo ingresso de capitais privados em ações e atividades com rentabilidade muito baixa ou mesmo negativa, especialmente na área de infraestrutura. Passados quase seis anos da sua introdução, entretanto, as expectativas iniciais não se confirmaram. O contexto orçamentário mudou e os problemas técnicos, contábeis e jurídicos mostraram-se, na prática, de difícil equacionamento. Basta notar que pesquisa da Câmara Americana de Comércio (AmCham), englobando 211 altos executivos de companhias de vários setores e portes de dez cidades, sobre como melhorar a infraestrutura do País apontou o seguinte, em relação às PPPs<sup>3</sup>:

- a) 54% consideram as suas regras pouco claras;
- b) 47% julgam que faltam informações sobre os contratos; e
- c) 38% consideram que há dificuldades na sua gestão.

Efetivamente, no plano federal, somente em 25 de maio de 2010 houve a contratação da primeira PPP. Já entre os entes subnacionais, as experiências pioneiras remontam ao ano de 2006. Ainda assim, as PPPs comunicadas às instâncias competentes ou

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia (UnB) e Consultor do Senado Federal. O autor agradece os comentários de Fernando Álvares Correia Dias e Sílvia Maria Caldeira Paiva. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Em maio de 2005, a Consultoria Legislativa do Senado Federal disponibilizou estudo sobre as principais características da Lei das PPPs no seguinte endereço eletrônico: [http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/texto%2025%20-%20alexandre%20e%20s%EDlvia.pdf](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto%2025%20-%20alexandre%20e%20s%EDlvia.pdf).

<sup>3</sup> Vide “AmchamNews – Especial ‘Competitividade Brasil – Infraestrutura’”, disponível em: <http://www.readoz.com/publication/read?i=1028174>.

registradas nos relatórios orçamentários dos 27 estados somam meras 12 contratações – 75% das quais concentradas em quatro entes: os Estados de São Paulo (três), da Bahia (dois), de Minas Gerais (dois) e de Pernambuco (dois).

O objetivo deste trabalho é melhor compreender o marco legal no qual as PPPs estão inseridas, as dificuldades envolvidas no seu controle e os riscos daí advindos. Com esse intuito, a análise a seguir está estruturada da seguinte maneira: o conceito de PPP, os limites para estados e municípios, as PPPs estaduais e municipais, o papel da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os problemas conceituais enfrentados, a experiência do Governo Federal e, a título de conclusão, algumas recomendações.

## **1 O conceito de PPP**

As PPPs têm como elementos diferenciadores o compartilhamento de riscos entre o ente público e o parceiro privado e a contraprestação pecuniária do primeiro em prol do último.

O compartilhamento almejado não encontra correspondência nas modalidades tradicionais de contratação de obras e serviços pelo setor público, disciplinadas pela Lei nº 8.666, de 1993, ou nos regimes de concessão e permissão de serviços públicos, regulamentados pela Lei nº 8.987, de 1995. Na primeira situação, os riscos do empreendimento são assumidos pela própria administração pública; na segunda, esses riscos são transferidos ao concessionário e aos usuários<sup>4</sup>.

Do ponto de vista orçamentário, a contraprestação devida constitui despesa obrigatória de caráter continuado, a qual é definida, pelo art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), como *despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*. O controle de suas repercussões sobre as finanças públicas estaduais e municipais compete ao Poder Legislativo local, por meio dos respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Adicionalmente, conforme o § 3º do art. 10 da Lei das PPPs, sempre que o setor público for responsável por mais de 70% da remuneração do parceiro privado será preciso obter autorização legislativa específica.

---

<sup>4</sup> Internacionalmente, prevalece a aceção de que as PPPs também abrangem as concessões e permissões de serviços públicos.

Para o Senado Federal, portanto, as PPPs dos entes subnacionais não diferem do ato de recrutar pessoal permanente ou de expandir os serviços prestados, diretamente, pelo setor público. Em outras palavras, constituídas as novas despesas, caberá aos tesouros dos governos envolvidos prover, nos exercícios subsequentes, a adequada cobertura orçamentária.

Evidentemente, qualquer empreendimento estadual ou municipal que requeira a contratação, pelo ente público, de operação de crédito precisará observar os limites e as condições fixadas pela Câmara Alta no exercício de suas competências constitucionais (Constituição Federal, art. 52, incisos V a IX), consubstanciadas nas Resoluções n<sup>os</sup> 40 e 43, ambas de 2001, e 48, de 2007. No entanto, como são os parceiros privados que devem obter os empréstimos requeridos pelas PPPs, tem-se que essa modalidade de contratação não está sujeita aos controles prévios definidos pelas normas senatoriais.

O mesmo ocorre com as regras de contingenciamento do volume de crédito das instituições financeiras em favor do setor público, contidas na Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) n<sup>o</sup> 2.827, de 2001, e alterações subsequentes. Dessa forma, as PPPs podem permitir significativa expansão da capacidade de investimento dos entes subnacionais à revelia dos limites de endividamento fixados pelas instâncias competentes.

## **2 Os limites para estados e municípios**

Justamente pela capacidade que as PPPs têm de elidir o monitoramento tanto do CMN como do Senado Federal e do Ministério da Fazenda, a Lei das PPPs, alterada pela Lei n<sup>o</sup> 12.024, de 2009, fixou, no art. 28, limites prudenciais de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPPs contratadas. Tendo como base o exercício em que forem apurados os limites em questão, são eles:

- a) 3% da RCL observada no exercício anterior;
- b) 3% da RCL estimada para os dez exercícios subsequentes.

Deverão ser consideradas, na aplicação dos limites indicados, as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta. No entanto, a Lei n<sup>o</sup> 12.024, de 2009, excluiu desse rol as empresas estatais não-dependentes.

Trata-se de coibir eventuais excessos pelos atuais gestores públicos, em prejuízo da gestão orçamentária dos futuros governos estaduais e municipais. O ente que não observe os limites citados estará sujeito às seguintes sanções no seu relacionamento com a União:

- a) não receber garantias para realizar operações de crédito;
- b) não receber transferências voluntárias.

Impõe-se notar que qualquer ente que não pretenda obter garantia da União na contratação de operações de crédito ou receber transferências voluntárias estará liminarmente dispensado de cumprir os limites prudenciais em questão.

Além do mais, o art. 28 da Lei das PPPs vale unicamente para a União. Assim, a não observância do limite de comprometimento da RCL não impediria as transferências dos estados para os municípios ou as garantias dos primeiros em prol dos segundos.

### 3 As PPPs estaduais e municipais

Para que as sanções fixadas possam ser aplicadas, os entes subnacionais devem encaminhar ao Senado Federal e à STN informações sobre as PPPs que estejam implementando, conforme o § 1º do art. 28 da Lei das PPPs. Este foi o caso dos seguintes ofícios recebidos pela Câmara Alta:

**Tabela 1: PPPs estaduais e municipais comunicadas ao Senado Federal**

Ofício “S”	Interessado	Objeto	Deliberação
17/2006	Estado de São Paulo	Construção e operação da Linha 4 do metropolitano paulistano	Parecer CAE 249/2007
2/2007	Estado de Pernambuco	Exploração da ponte de acesso e do sistema viário do destino de turismo e lazer “Praia do Paiva”	Parecer CAE 358/2007
53/2007	Município de Rio das Ostras	Complementação do sistema municipal de esgotamento sanitário	Parecer CMA 460/2008
18/2008	Estado de São Paulo	Tratamento de água no âmbito do sistema produtor do Alto Tietê	Aguardando manifestação da CAE e da CI
9/2009	Estado de Pernambuco	Exploração do centro integrado de ressocialização de Itaquitinga	Parecer CI 790/2009
13/2009	Distrito Federal	Construção, operação e manutenção do centro administrativo do Distrito Federal	Parecer CI 1.313/2009
3/2010	Estado de São Paulo	Prestação de serviços de manutenção e modernização da frota de trens da Linha 8 do metropolitano paulistano	Aguardando manifestação da CI e da CAE
17/2010	Município de São Carlos	Execução de serviços de limpeza urbana e atividades correlatas	Aguardando manifestação da CI

Fonte: compilado pelo autor em 10 de agosto de 2010.

Notas: CAE → Comissão de Assuntos Econômicos; CMA → Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e CI → Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Os dados contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREOs) do Estado de São Paulo indicam que esse ente permanece adimplente *vis-à-vis* as disposições da Lei das PPPs e, por conseguinte, em condições tanto para obter garantias da União para realizar operações de crédito como para receber recursos federais a título de transferências voluntárias. A tabela subsequente mostra o comportamento projetado para as despesas objeto de controle, em termos de comprometimento da RCL, para o período 2009–2018.

**Tabela 2: Comprometimento da RCL paulista com PPPs**

Ano	Despesas com PPPs (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	Total / RCL (A / D)*
	Do Ente (A)	De estatais não-dependentes (B)	Total (C = A + B)		
2009	–	42,53	42,53	86.618,57	0,00%
2010	73,05	51,04	124,09	89.596,98	0,08%
2011	122,25	72,30	194,56	92.677,81	0,13%
2012	233,56	76,56	310,12	95.864,58	0,24%
2013	235,42	76,56	311,98	99.160,92	0,24%
2014	219,17	76,56	295,72	102.570,61	0,21%
2015	213,75	76,56	290,31	106.097,54	0,20%
2016	213,75	76,56	290,31	109.745,75	0,19%
2017	213,75	76,56	290,31	113.519,41	0,19%
2018	213,75	76,56	290,31	117.422,82	0,18%
<b>Total</b>	<b>1.738,45</b>	<b>701,79</b>	<b>2.440,24</b>	<b>1.013.274,99</b>	<b>0,17%</b>

Fonte: compilado pelo autor a partir do RREO do 2º bimestre de 2010.

Nota: (\*) com a Lei 12.024/2009, os pagamentos efetuados pelas empresas estatais não-dependentes deixaram de ser considerados no cômputo do comprometimento da RCL do ente.

Já as informações prestadas pela Prefeitura de Rio das Ostras acerca da complementação do sistema municipal de esgotamento sanitário indicam que a PPP visada gerará despesas de caráter continuado superiores a 3% da RCL. Efetivamente, para o período de 2009 a 2023, o impacto estimado é de 12,8%. Nesse contexto, o ente em tela acha-se impedido de obter garantias ou de receber transferências voluntárias. Em relação às garantias, não parece que isso será um problema para o governo local, pois não há qualquer registro de resoluções do Senado Federal beneficiando-o com esse tipo de concessão. No que tange às transferências voluntárias, as perdas em potencial tendem a ser pouco expressivas. Por um lado, o banco de dados sobre convênios firmados pelo Governo Federal<sup>5</sup> indica que o município enfocado, no período de 1º de janeiro de 1996 a 28 de julho de 2010, obteve parcos R\$ 8,6 milhões. Por outro, somente no exercício de 2009, este último recebeu R\$ 231,9 milhões como compensação financeira pela produção de petróleo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Vide <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/>, em 10 de agosto de 2010.

<sup>6</sup> Balanço de 2009, disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/sistn.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp).

Convém frisar, contudo, que os últimos RREOs de Rio das Ostras, de São Carlos, do Distrito Federal e de Pernambuco não fazem qualquer alusão ao comprometimento, presente ou futuro, das respectivas RCLs com os pagamentos derivados da contratação de PPPs. Sabemos tão-somente por meio das informações enviadas ao Senado Federal que os dois estados recém-citados pretendem comprometer menos do que 3% de sua RCL com esses pagamentos, com o que pretendem continuar em condições de obter garantias e de receber transferências voluntárias.

Ao mesmo tempo em que há PPPs comunicadas às instâncias competentes, mas sem os desdobramentos esperados nos correspondentes relatórios fiscais, também ocorre o oposto: PPPs não comunicadas, mas devidamente registradas. Encontram-se nessa situação os Estados da Bahia e de Minas Gerais. O primeiro contratou duas PPPs: para a reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira e para construção e operação do sistema de disposição oceânica de Jaguaribe, que deverão demandar pagamentos de R\$ 751,2 milhões e R\$ 382,5 milhões, respectivamente, no período de 2010 a 2019, como mostra a tabela a seguir.

**Tabela 3: Comprometimento da RCL baiana com PPPs**

Ano	Despesas com PPPs (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	Total / RCL (A / D) <sup>3</sup>
	Do Ente (A) <sup>1</sup>	De estatais não-dependentes (B) <sup>2</sup>	Total (C = A + B)		
2009	–	–	–	14.671,43	0,00%
2010	–	16,93	16,93	17.140,55	0,00%
2011	–	40,62	40,62	17.730,19	0,00%
2012	–	40,62	40,62	18.340,10	0,00%
2013	107,32	40,62	147,94	18.971,00	0,57%
2014	107,32	40,62	147,94	19.623,61	0,55%
2015	107,32	40,62	147,94	20.298,66	0,53%
2016	107,32	40,62	147,94	20.996,93	0,51%
2017	107,32	40,62	147,94	21.719,23	0,49%
2018	107,32	40,62	147,94	22.466,37	0,48%
2019	107,32	40,62	147,94	23.239,21	0,46%
<b>Total</b>	<b>751,24</b>	<b>382,51</b>	<b>1.133,75</b>	<b>215.197,28</b>	<b>0,35%</b>

Fonte: compilado pelo autor a partir do RREO do 2º bimestre de 2010.

Notas: <sup>(1)</sup> reconstrução e operação do estádio Octávio Mangabeira.

<sup>(2)</sup> construção e operação do sistema de disposição oceânica de Jaguaribe.

<sup>(3)</sup> com a Lei 12.024/2009, os pagamentos efetuados pelas empresas estatais não-dependentes deixaram de ser considerados no cômputo do comprometimento da RCL do ente.

Minas Gerais, por sua vez, também aparece como tendo contratado duas PPPs. As contratadas são “Concessionária Nascentes das Gerais” e “Gestores Prisionais Associados”,

que deverão receber, pela ordem, R\$ 101,1 milhões e R\$ 753 milhões no período de 2009 a 2019, como apontado pela próxima tabela.

**Tabela 4: Comprometimento da RCL mineira com PPPs**

Ano	Despesas com PPPs do Ente (em R\$ milhões)			RCL (D) (em R\$ milhões)	Total / RCL (C / D)
	Concessionária nascentes das Gerais (A)	Gestores prisoinais associados (B)	Total (C = A + B)		
2009	8,18	–	8,18	29.118,47	0,03%
2010	9,70	–	9,70	30.119,72	0,03%
2011	9,25	51,18	60,43	31.155,40	0,19%
2012	9,25	87,73	96,99	32.226,69	0,30%
2013	9,25	87,73	96,99	33.334,82	0,29%
2014	9,25	87,73	96,99	34.481,05	0,28%
2015	9,25	87,73	96,99	35.666,70	0,27%
2016	9,25	87,73	96,99	36.893,11	0,26%
2017	9,25	87,73	96,99	38.161,70	0,25%
2018	9,25	87,73	96,99	39.473,90	0,25%
2019	9,25	87,73	96,99	40.831,23	0,24%
<b>Total</b>	<b>101,13</b>	<b>753,02</b>	<b>854,23</b>	<b>381.462,79</b>	<b>0,22%</b>

Fonte: compilado pelo autor a partir do RREO do 3º bimestre de 2010.

Em ambos os casos, os pagamentos previstos situar-se-ão sistematicamente abaixo do limite de 3% da RCL de cada ente. Como essa informação consta de relatórios enviados à STN, podemos considerar parcialmente atendida a exigência contida na Lei das PPPs acerca da prévia comunicação das PPPs planejadas. Permanece pendente, porém, a sua comunicação ao Senado Federal.

Além das duas situações relatadas anteriormente, observou-se ao menos um caso de PPP não comunicada e não registrada. A reportagem “BNDES fecha duas parcerias público-privadas de R\$ 313 mi”, da edição de 12 de setembro de 2008 do jornal “Folha de São Paulo”, revelou que o Município de Rio Claro estava para firmar PPP na área de saneamento. No entanto, também não consta que o governo municipal tenha encaminhado ao Senado Federal as informações necessárias à avaliação do impacto do contrato pretendido sobre as despesas de caráter continuado do ente. Da mesma forma, o último RREO recebido pela STN não discrimina nenhum pagamento referente à contratação de PPP. Evidentemente, é bem possível que o contrato pretendido não tenha prosperado, mas, em um cenário dominado por informações desconstruídas, seria sumamente importante desenvolver mecanismos que assegurassem total transparência para essa modalidade de contratação de serviços públicos. A situação atual pode estar comprometendo seriamente o controle da

Câmara Alta e da STN sobre a capacidade dos entes subnacionais para obter garantias e receber transferências voluntárias.

#### 4 O papel da STN

Como controle adicional, até pelo caráter inovador das PPPs, cujos efeitos sobre as finanças públicas ainda não foram plenamente mensurados, a Lei das PPPs, em seu art. 10, inciso I, alínea *c*, permite que as obrigações associadas a essa modalidade de contratação componham o montante da dívida pública, *in verbis*:

**Art. 10.** 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:

.....  
c) quando for o caso, **conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei**, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000<sup>7</sup>, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

..... [Grifos nossos.]

O art. 25 da Lei das PPPs atribuiu à STN, na condição de órgão central de contabilidade da União, competência para editar normas gerais acerca da consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPPs. Como resultado, editou-se a Portaria STN nº 614, de 2006<sup>8</sup>. Essa norma prevê, em seu art. 4º, que a assunção, pelo ente público, de parte relevante do risco de demanda, de disponibilidade ou de construção será considerada condição suficiente para que os ativos associados à PPP sejam, à luz dos riscos assumidos, registrados no balanço do ente como contrapartida pela assunção de dívida de igual valor. Os critérios de relevância são os seguintes:

- a) no caso da demanda, garantir ao parceiro privado receita mínima superior a 40% do fluxo esperado de receita;
- b) no caso da construção, garantir compensação de pelo menos 40% do custo contratado originalmente ou de pelo menos 40% da variação do custo superior ao valor original;

---

<sup>7</sup> O primeiro artigo contém as definições adotadas pela LRF sobre dívida pública; o segundo fixa prazos e parâmetros para os limites da dívida pública consolidada dos três níveis de governo e da dívida mobiliária federal; e o terceiro disciplina a verificação, pelo Ministério da Fazenda, do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação.

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria\\_614\\_210806.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf).

- c) no caso da disponibilidade, garantir o pagamento de pelo menos 40% da contraprestação, independentemente da disponibilização do serviço objeto da parceria.

Não se trata de equiparar as contratações de PPPs às operações de crédito, o que implicaria sujeitar esse tipo de contrato aos limites e controles contidos nas já citadas Resoluções nºs 40 e 43, ambas de 2001. O objetivo é tão-somente exigir que os contratos que gerem riscos significativos para o setor público sejam contabilizados no montante da dívida pública do ente responsável, limitando a sua capacidade de pleitear, posteriormente, algum tipo de financiamento, entendido em sentido estrito, tal como preconizado no art. 29, inciso III, da LRF.

A combinação das sanções administrativas por comprometimento excessivo da RCL e por assunção de risco relevante gera a seguinte matriz de possibilidades:

**Quadro: Limitações associadas à contratação de PPPs**

Tipo de PPP estadual ou municipal	Iniciativas facultadas aos Estados e Municípios		
	Recebimento de transferências voluntárias	Realização de operações de crédito	
		com garantia da União <sup>1</sup>	sem garantia da União <sup>2</sup>
Com comprometimento da RCL ≤ 3% e sem risco relevante ou com risco relevante, mas sem extrapolação do limite de endividamento.	Sim	Sim	Sim
Com comprometimento da RCL ≤ 3% e com risco relevante e extrapolação do limite de endividamento.	Sim	Não	Não
Com comprometimento da RCL > 3% e sem risco relevante ou com risco relevante, mas sem extrapolação do limite de endividamento.	Não	Não	Sim
Com comprometimento da RCL > 3% e com risco relevante e extrapolação do limite de endividamento.	Não	Não	Não

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: <sup>(1)</sup> basicamente, operações de crédito externas, que requerem anuência do Senado Federal e do Ministério da Fazenda.

<sup>(2)</sup> basicamente, operações de crédito internas, que requerem anuência somente do Ministério da Fazenda.

No caso de risco relevante para o ente público, o passivo relativo à PPP deve ser registrado no seu balanço e integrar a sua dívida total, diminuindo, assim, a sua capacidade de contratar operações de crédito. Esse entendimento encontra respaldo no § 1º do art. 29 da LRF, *in verbis*:

**Art. 29.**.....  
 § 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.  
 .....

O registro no balanço do ente do ativo constituído e de dívida de igual valor também ocorre quando as contraprestações devidas pelo ente público no âmbito da PPP estejam vinculadas ao fornecimento de bens. Neste caso, as contraprestações correspondentes também integram a dívida consolidada.

Como explicado pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, da STN, caso haja sobreposição entre os tipos de passivo apontados (quais sejam, resultantes da assunção de risco relevante e ou de contrapartida pelo fornecimento de bens), prevalecerá o de maior valor.

Convém frisar que a impossibilidade de realizar operações de crédito em decorrência da extrapolação do limite de endividamento ocorre ainda que o comprometimento da RCL não seja superior a 3%. De modo mais claro, supondo-se que um ente possua margem para contrair empréstimos de 10% da RCL antes da contratação da PPP e que esta, por seu alto risco, implique a assunção de dívida equivalente a 11% da RCL, isso resultaria no esgotamento da citada margem independentemente do cumprimento de outras condições. Não se tem, todavia, notícia de que algum ente já tenha incorrido em situação semelhante.

## **5 Problemas conceituais**

Impõe-se notar que algumas das PPPs previamente consideradas não parecem preencher um requisito tradicional dessa modalidade de contratação de obras e serviços pela administração pública, qual seja: o compartilhamento de riscos entre o ente público e o parceiro privado. O exemplo clássico de PPP é a operação, pelo setor privado, de um serviço que não seja financeiramente autossustentável e que, portanto, requeira o pagamento de complementação tarifária pelo setor público. Na exploração da ponte de acesso e do sistema viário do destino de turismo e lazer “Praia do Paiva”, p. ex., a relação entre a contraprestação pecuniária paga pelo Estado e a receita do pedágio, a ser obtida diretamente pela concessionária, indica que o tesouro estadual assumirá apenas 18% do risco de demanda, ou seja, do fluxo total de receita esperado para o projeto ou da receita total da concessão – proporção inferior ao parâmetro de 40% estabelecido pela STN mediante a Portaria nº 614, de 2006.

Esse, porém, não parece ser o caso da prestação de serviços de manutenção e modernização da frota da Linha 8, onde o risco é integralmente assumido pela CPTM e, subsidiariamente, pela Companhia Paulista de Parcerias. Trata-se, assim, s.m.j., de empreendimento mais afeito ao campo disciplinado pela Lei nº 8.666, de 1993. Efetivamente,

os argumentos apresentados em prol do uso da modalidade PPP não guardam relação com a natureza propriamente dita do empreendimento:

- a) os investimentos requeridos podem ser financiados por prazos de vinte a trinta anos, aliviando o impacto fiscal de curto prazo;
- b) os desembolsos correspondentes não afetam a capacidade de endividamento do estado à luz do contrato de refinanciamento, pela União, da dívida pública estadual<sup>9</sup>;
- c) os gastos de investimento e de manutenção podem ser combinados em um único contrato, evitando-se vários ciclos licitatórios seja pela fusão de objetos como pela extensão da relação contratual.

Outro problema observado envolve a própria contabilização da operação. No caso da PPP para construir, operar e manter o centro administrativo do Distrito Federal, o contrato prevê pagamentos mensais totais de R\$ 12,7 milhões: uma parcela fixa de R\$ 7,6 milhões e uma variável de R\$ 5,1 milhões. A primeira parcela destina-se à amortização dos investimentos da contratada para a construção do centro administrativo, que será incorporado ao patrimônio público ao final do contrato de concessão. A segunda parcela será paga como contrapartida pela prestação dos serviços de manutenção e operação. O governo local entende que somente a parcela variável corresponde à despesa decorrente da PPP, uma vez que a fixa será destinada ao pagamento por instalações físicas que serão incorporadas ao seu patrimônio, devendo, no entender daquele ente, ser classificada como despesa de capital ou investimento, em conformidade com a Lei nº 4.320, de 1964.

Reiteramos, entretanto, que não compete à Câmara Alta aprovar ou desaprovar as contratações de PPPs pelos entes subnacionais. As informações recebidas prestam-se tão-somente a subsidiar eventuais análises pelos órgãos competentes da capacidade dos governos envolvidos para ampliar o seu nível de endividamento ou para receber transferências voluntárias. Evidentemente, caberá à STN, no exercício de sua competência para monitorar os indicadores de endividamento dos entes subnacionais e para controlar as transferências voluntárias da União, avaliar periodicamente se as obrigações contratuais desses entes continuam compatíveis com os ditames legais. Parece grande, entretanto, o risco de que as inevitáveis disputas conceituais acabem recebendo tratamento *ad hoc*, abrindo amplo campo para disputas judiciais.

---

<sup>9</sup> S.m.j., na ausência de previsão legal e contratual específica, as PPPs, mesmo quando imputam riscos elevados ao ente público, não repercutem no montante da dívida financeira, objeto de monitoramento no âmbito dos programas de reestruturação e ajuste fiscal.

## 6 A experiência do Governo Federal

Quando a Lei das PPPs foi aprovada, em dezembro de 2004, havia grande expectativa em torno do papel que poderiam desempenhar na ampliação da capacidade de investimento do setor público, que ainda enfrentava forte restrição orçamentária. Efetivamente, um ano antes, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) apresentou a primeira carteira de projetos de PPP do Governo Federal, contendo 23 projetos de infraestrutura passíveis de ser executados por essa modalidade.

Quatro anos depois, porém, concluiu-se que a maior parte dos empreendimentos previamente listados deveria adotar outra modalidade de contratação. Segundo o próprio MPOG<sup>10</sup>, as principais PPPs hoje consideradas são a construção e operação, em Brasília, do centro de dados a ser compartilhado pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A. e o projeto de irrigação do Pontal, em Petrolina. Os editais correspondentes foram publicados em 29 de junho e em 22 de dezembro de 2009, respectivamente.

No caso do centro de dados, o prazo de vigência do contrato é de quinze anos e o seu valor máximo será pouco maior que R\$ 1 bilhão, sendo que o investimento inicial supera R\$ 260 milhões. No encerramento do contrato, as benfeitorias edificadas no terreno passarão ao controle das duas instituições financeiras. Em 25 de maio de 2010, anunciou-se que a PPP em tela teria como parceiros privados as construtoras GCE e Termoeste, e o banco BVA.

No que tange ao projeto de irrigação, o objetivo é a contratação de empresa para concessão patrocinada do serviço em questão, precedido de obras de conclusão da infraestrutura. O prazo da concessão é de 25 anos e o valor máximo da contraprestação está fixado em R\$ 202,3 milhões, enquanto o percentual mínimo de ocupação com pequenos agricultores deverá ser de 25%. O processo licitatório correspondente ainda está em andamento.

As poucas PPPs em andamento e a lentidão com que têm progredido evidenciam, a um só tempo, tanto as dificuldades envolvidas nessa modalidade de contratação, cuja formatação técnica exige estudos prolongados, como a sua perda de prioridade em um contexto de maior folga orçamentária – resultado do crescimento econômico observado, com forte impacto na arrecadação tributária, e da elevação da capacidade de endividamento do Governo Federal, impulsionada pela atual menor aversão, por parte dos emprestadores, aos riscos fiscais envolvidos. Trata-se de cenário bastante distinto daquele enfrentado por estados

---

<sup>10</sup> Vide <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index.htm>.

e municípios, que continuam enfrentando severas restrições orçamentárias, especialmente aqueles submetidos aos programas de reestruturação e ajuste fiscal firmados no final da década de 1990.<sup>11</sup> Para esses entes, as PPPs representam uma clara alternativa às operações de crédito tradicionais, permitindo, inclusive, elidir por completo os limites e restrições contidos nos citados programas.

## **Conclusão**

Como afirmado anteriormente, as ressalvas feitas ao longo deste trabalho não impedem que o Senado Federal tome conhecimento dos ofícios recebidos, mas reforça a conveniência da introdução de aprimoramentos nas normas senatoriais afetadas pela contratação de PPPs. É imperioso tornar mais transparentes as contratações de PPPs. Somente assim será possível ter uma visão geral do grau de exposição do setor público aos riscos próprios a essa modalidade de contratação. De outra forma, sempre haverá o perigo de *defaults* generalizados, como os que vitimaram as finanças públicas dos entes subnacionais em passado não tão remoto.

Julgamos que as Resoluções n<sup>os</sup> 43, de 2001, e 48, de 2007<sup>12</sup>, deveriam ser alteradas para que as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de PPPs contratadas por um ente subnacional sejam explicitamente contempladas na avaliação da sua capacidade de obter, junto à União, garantia para a contratação de operações de crédito. Além do mais, seria conveniente fixar nas duas normas mencionadas o rol mínimo de informações que deveriam ser encaminhadas ao Senado Federal, para melhor sistematização do trabalho de análise. Essa última tarefa poderia contar com o concurso da STN, que supomos igualmente interessada na uniformização do processo de análise. A falta de regulamentação própria pode ter contribuído para as inconsistências descritas, bem como para os casos observados de omissão no dever de informar as instâncias competentes.

Outro aprimoramento que consideramos recomendável é a modificação do Regimento Interno do Senado Federal, para que as PPPs de uma dada categoria sempre sejam submetidas às mesmas comissões permanentes, o que contribuiria para uma maior consistência no trabalho de análise. Como critério diferenciador, sugerimos que as PPPs

---

<sup>11</sup> Este é o caso de 25 dos 27 governos estaduais e de 180 das 5.562 prefeituras – em geral, as maiores.

<sup>12</sup> Entre outros assuntos, a primeira resolução estipula condições que estados e municípios deverão observar nos pedidos de autorização para realizar operações de crédito que envolvam garantia da União (*vide* art. 23), enquanto a última dispõe sobre as condições para a concessão de garantia pelo Governo Federal (*vide* art. 10).

sejam agrupadas por nível de governo. Aquelas do interesse de estados e municípios seriam examinadas pela CAE, para simples conhecimento do impacto sobre a capacidade de endividamento dos entes subnacionais, enquanto aquelas do Governo Federal que requeiram autorização legal específica, na forma do § 3º do art. 10 da Lei das PPPs, seriam submetidas à deliberação da CAE e da CI, para avaliação do efeito sobre o nível de comprometimento das receitas da União e do próprio mérito do projeto.