

## **As “Parcerias Públicos-Privadas” frente à ineficiência do Estado.**

**ROGÉRIO RAYMUNDO GUIMARÃES FILHO<sup>1</sup>; MARCELO NUNES APOLINÁRIO<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas. Bolsista PROBEC/UFPel. rogerioguimar@yahoo.com.br

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – marcelo\_apolinario@hotmail.com

### **1. INTRODUÇÃO**

Com o presente estudo, busca-se uma análise da dita “Reforma Administrativa”: mais especificamente, o uso da possibilidade das Parcerias Público-Privadas (PPPs), instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98, frente ao combate à ineficiência de prestação de serviços públicos pelo Estado. Para, isso, faz-se mister examinar os mecanismos legais adotados pelo sistema brasileiro; o Princípio da Eficiência e, posteriormente, o instituto das PPPs.

Desde os anos 80, após ultrapassar o pensamento liberal, o Estado passou a concentrar funções consideradas típicas ou não, ocasionando, pois um agigantamento do Ente Estatal. Com o advento do pensamento neoliberal, da doutrina do Estado Mínimo e, diante da ineficácia da prestação de serviços estatais, o legislador viu-se obrigado através da promulgação da EC nº 19/98 a iniciar a “Reforma Administrativa” (ALVES JUNIOR, 2011).

Dentre as atribuições da EC nº 19/98 (estabilidade dos servidores públicos, regime de remuneração dos agentes públicos etc), destaca-se a gestão gerencial da administração pública e constitucionalização do Princípio da Eficiência. Este caracterizado pela necessidade de desburocratização da máquina pública, atribuindo ao Estado só atividades tidas como essenciais, ou seja, mudança do modelo de administração burocrático para gerencial (NUNES CARVALHO, 2014). Nessa seara, também, fala-se no instituto das “Parcerias Públicos-Privadas”: um dos mecanismos adotados pelo constituinte para combater a crise na prestação de serviços.

Esse fenômeno de transferência de atribuições do Estado a terceiros é conhecido como “descentralização administrativa”. Ocorre a chamada descentralização administrativa quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas, e não pela sua Administração Direta (ALEXANDRINO, M.; PAULO, V., 2008).

Na esfera privada é possível se ter maior resultado com uma menor demanda de tempo. Nessa perspectiva, pois, problematiza-se se as PPPs são soluções frente à ineficiência de prestação de serviços do Estado? É isso que o presente estudo, realizado na área de Ciências Sociais Aplicadas, busca analisar.

### **2. METODOLOGIA**

Para realização da pesquisa foi feita uma análise da EC nº 19/98 e mais precisamente de diversos artigos científicos que versam sobre o tema, da Constituição Federal e de manuais de Direito Administrativo. Também foram analisadas algumas leis federais que tratam sobre a temática, tais como a lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dita sobre as disposições gerais das PPPs, podendo ser complementada por leis de cunho estadual e/ou municipal; a lei nº 8.987/1995 que trata do regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos; a lei nº 9.074/1995 que normatiza a outorga e prorrogação das concessões e permissões dos serviços públicos e a lei nº 8.666/1993 acerca de

regras para licitações e contratos administrativos. Por fim, analisou-se o contrato de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, realizado entre o Governo de Minas Gerais e a empresa MINAS ARENA – GESTÃO DE INSTALAÇÕES ESPORTIVAS S.A.

Como metodologia, a investigação foi realizada através do método dedutivo, partindo-se da generalização ao caso particularizado, baseando-se em premissas genéricas já determinadas, com uma visão transdisciplinar da problemática estudada.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As parcerias entre o setor público e o setor privado, conhecidas como “Parcerias Público-Privadas”, são formas de “descentralização administrativa”. Caracterizam-se como contratos administrativos firmados, em geral, entre os empresários e a Administração Pública que tem por fim a concessão de serviços públicos. Em suma, “a Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal.”<sup>1</sup> Distinguem-se, ainda, da concessão comum tendo em vista que nesta o pagamento se dá através de tarifas cobradas diretamente ao usuário, já nas PPPs o pagamento é remunerado diretamente pelo governo ou através de uma combinação de capital público mais tarifas cobradas dos usuários dos serviços. Nesse sentido, conforme a lei das PPPs, existem duas formas de parcerias: concessão patrocinada em que as tarifas cobradas dos usuários não são suficientes para arcar com os gastos realizados pelo setor privado e, por isso, a Administração Pública subsidia o valor restante através de contribuições regulares mais imposto e encargo; e a concessão administrativa em que não é conveniente taxar o usuário pelo serviço de interesse público prestado pelo parceiro privado e, então, ao poder público incumbe remunerar o ente privado.

No âmbito federal, o Comitê Gestor da PPP (CGP) é quem define os projetos da PPP. Integram esse comitê, representantes dos ministérios do Planejamento, Fazenda e Casa Civil. O pagamento ao sócio privado só acontece quando as obras ou serviços acordados no contrato estiveram concluídos. Caso não haja finalização da obra ou serviço por parte do sócio privado, haverá dedução do pagamento nos termos do contrato firmado. É essencial no contrato constar algumas obrigações, tais como: penalidades ao governo e ao parceiro privado em caso de inadimplência desde que proporcionais à gravidade da lesão; formas de remuneração e atualização dos valores estabelecidos no acordo; critérios e formas de avaliação do desempenho do serviço ou obra assumida pelo parceiro privado; comprovação pelo sócio privado de garantias para execução do contrato.<sup>2</sup>

Os estados podem elaborar suas próprias leis de PPPs. Podemos usar como exemplo o estado de Minas Gerais em que, através de um regime de PPP, reformou e adaptou o Estádio Magalhães Pinto (Mineirão). Para viabilizar a execução das obras de reforma e adequação do Complexo do Mineirão foi assinado um contrato de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade

---

<sup>1</sup> (Em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 20 julho 2015.)

<sup>2</sup> (Em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.)

concessão administrativa, no dia 21/12/2010, com a empresa MINAS ARENA – GESTÃO DE INSTALAÇÕES ESPORTIVAS S.A<sup>3</sup>. Observa-se:

Recursos próprios		
Responsável	Participação	Recursos (em R\$)
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	Recurso Próprio	40.500.000,00
Concessionário	Recurso Próprio	254.500.000,00

Fonte: 5º Balanço da Copa publicado pelo Ministério do Esporte - ref. Out/13. Os valores referentes ao projeto executivo, auditoria e certificação ambiental estão incluídos no valor da contratação da PPP.

Percebe-se que os contratos são de longo-prazo, pois se tratam de altos investimentos. Quer seja na construção de aeroportos, hospitais, escolas, estádios etc. Por isso, é necessário, nos casos em que há investimento do capital privado, um maior tempo para recuperar o investimento. Nos casos em que o sócio privado opera infraestrutura já existente, também é interessante ter contratos dilatados. Afinal, não seria benéfico trocar o administrador várias vezes em prazos curtos, haja vista os custos de licitação e aprendizagem. Diferenciam-se, portanto, das terceirizações que são contratos mais simples e curtos. Frisa-se que nas PPPs é possível dividir os riscos entre os setores públicos e privados em função da complexidade dos contratos que pormenorizam as atribuições de ambos. É perceptível que, diverso a um contrato simples de construção, nas PPPs quando se contrata o mesmo sujeito privado para construir um infraestrutura e depois operá-la, a tendência é que se haja maior qualidade. Isso porque uma boa construção reduziria os gastos de reparação e manutenção a longo prazo. Outra vantagem seria a entrada de capital privado, considerando a escassez dos recursos públicos diante da necessidade de equilíbrio fiscal. (MENDES, 2012)

Constatam-se como desvantagens a necessidade de contratos complexos em relação às concessões comuns; o risco fiscal que existe em se fazer pagamentos a um sócio privado durante muitos anos; a incapacidade da Administração Pública em esboçar projetos de infraestrutura acabando por dar preferência a projetos de concessões comuns; o art. 7º da Lei nº 11.079 impossibilita o pagamento de subsídios aos parceiros privados durante a fase de construção da infraestrutura, só é possível no início da operação dos serviços.

#### 4. CONCLUSÕES

Mesmo diante de algumas desvantagens, as PPPs podem ser uma excelente alternativa de prestação de serviços à sociedade desde que utilizadas de maneira correta pelo gestor público. É imprescindível que haja uma minuciosa análise do serviço pretendido a fim de que se identifique a viabilidade econômica e/ou financeira do projeto. A viabilidade econômica objetiva benefício à sociedade, no entanto nenhum parceiro privado estaria disposto a suportar o ônus em função da falta de lucro. Nesse sentido, surgem as PPPs: o governo subsidia

<sup>3</sup>(Em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/previsao.seam.jsessionid=7722DDF0BC5AA662DB7E1A85AA690996.portalcopa?empreendimento=1>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.)

a fração faltante do projeto incentivando, portanto, a execução da obra, reparo e/ou prestação de serviço por parte do parceiro privado. Já quando se trata de viabilidade financeira, identifica-se uma preferência por “concessões comuns” em que não há necessidade de subsídio pelo poder público, visto que os lucros esperados atraem o capital privado.

Considerando a baixa disponibilidade orçamentária e a carente infraestrutura brasileira, as PPPs são ótimas opções frente à ineficiência do Estado. São formas de prestações de serviços especializadas e eficientes que podem contribuir para materialização da “Reforma Administrativa” e consecução do Princípio da Eficiência- tão essencial para “Administração Pública Gerencial”.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualizada até a data do acesso. Acessado em: 20 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998, atualizada até a data do acesso. Acessado : 20 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)

BRASIL. LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Atualizada até a data do acesso. Acessado: 20 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm)

BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Atualizada até a data do acesso. Acessado: 20 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)

BRASIL. LEI Nº 9.074, DE 7 DE JULHO DE 1995. Atualizada até a data do acesso. Acessado: 20 de julho de 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm)

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Atualizada até a data do acesso. Acessado: 20 de julho de 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16ª edição. São Paulo: Método, 2008.

ALVES JUNIOR, Edson Camara de Drummond. As parcerias público-privadas no ordenamento jurídico nacional: solução para a ineficiência do Estado?. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9550&revista\\_caderno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9550&revista_caderno=4). Acesso em jul 2015.

Em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/previsao.seam;jsessionid=7722DDF0BC5AA662DB7E1A85AA690996.portalcopa?empreendimento=1>>. Acesso em: 20 julho 2015

MENDES, Marcos. *O que são Parcerias Público-Privadas (PPP)?* Em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/04/09/o-que-sao-parcerias-publico-privadas-ppp/> >. Acesso em: 20 de julho de 2015.

NUNES CARVALHO, Victor. *O princípio da eficiência e a reforma administrativa do Estado brasileiro a partir da EC nº 19/98*. Em: < <http://jus.com.br/artigos/35060/o-principio-da-eficiencia-e-a-reforma-administrativa-do-estado-brasileiro-a-partir-da-ec-n-19-98> >. Acesso em : 20 de julho de 2015.

Em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 20 julho 2015.)