

FACULDADE DE DIREITO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – FDCI

MILENA GUIDONI MASSENA PAIVA

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
A VIABILIDADE DE SUA APLICAÇÃO NAS CIDADES MÉDIAS**

**CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES
2017**

MILENA GUIDONI MASSENA PAIVA

**PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS:
A VIABILIDADE DE SUA APLICAÇÃO NAS CIDADES MÉDIAS**

Monografia apresentada à Projeto de pesquisa
apresentado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de
Itapemirim – FDCI como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Reinaldo Faria Vieira

**CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES
2017**

MILENA GUIDONI MASSENA PAIVA

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
A VIABILIDADE DE SUA APLICAÇÃO NAS CIDADES MÉDIAS**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: _____ de _____ de 2017
Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Reinaldo Faria Vieira

Professor Examinador

Professor Examinador

Dedico o presente trabalho aos meus pais, Kleber e Andressa, que sempre estiveram ao meu lado durante todo o curso, sempre me incentivando, ajudando e aconselhando. À minha irmã Elisa e ao meu namorado Yuri, por sempre estarem ao meu lado com sua alegria, compreensão e amor. A todos os meus familiares que sempre torceram e me incentivaram a realizar o grande sonho de me formar, em especial à minha avó Cidalva, que não pôde estar presente para vivenciar esse momento comigo, mas que sempre estará em meu coração.

Ninguém gasta o dinheiro dos outros com tanto cuidado como se gasta o seu próprio. Se quisermos eficiência e eficácia, se quisermos que o conhecimento seja bem usado, isso precisa ser feito por meio da iniciativa privada.

Milton Friedman

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo avaliar a viabilidade da utilização das Parcerias Público-Privadas, modalidade recente de contrato administrativo que vem sendo aplicada com sucesso em vários países e, também no Brasil, como alternativa para implantação de projetos de infraestrutura e de serviços em municípios de porte médio, em especial, Cachoeiro de Itapemirim, vez que, como se demonstrará, estes são considerados atores importantes para o crescimento do país.

ABSTRACT

The present study aims to evaluate the feasibility of using Public-Private Partnerships, a recent modality of administrative contract that has been successfully applied in several countries and, also in Brazil, as an alternative for the implementation of infrastructure projects and of services in medium-sized municipalities, especially Cachoeiro de Itapemirim, since, as will be shown, these are considered important actors for the country's growth.

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PIB – Produto Interno Bruto

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

DBFO – Design, Build, Finance and Operate

PPP – Parceria Público-Privada

REGIC – Regiões de Influências das Cidades

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
2 SERVIÇOS PÚBLICOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	10
2.1 Serviços Públicos.....	10
2.2 Contratos Administrativos.....	11
2.3 Espécies de Contratos Administrativos.....	12
3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	14
3.1 Conceito, Características Específicas e Diretrizes.....	14
4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA UTILIZAÇÃO DAS PPP.....	18
4.1 Contexto Histórico.....	18
4.2 Experiência das PPPs em Portugal, Espanha, Chile e Inglaterra.....	19
5 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL.....	27
5.1 O Processo de Privatização no Brasil – Histórico.....	27
5.2 Parcerias Público-Privadas no Ordenamento Jurídico Pátrio.....	32
5.3 Concessões Patrocinadas e Administrativas.....	34
5.4 Parceria Público-Privada e a Necessidade de Licitação.....	36
6 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.....	39
6.1 Conceito de Cidades Médias.....	39
6.2 Cachoeiro de Itapemirim como Cidade Média.....	40
6.3 Aplicação Das PPPs nas Cidades Médias.....	42
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como finalidade apresentar a viabilidade da utilização das Parcerias Público-Privadas pelas cidades médias como alternativa à falta de recursos necessários aos investimentos em infraestrutura que excedem a capacidade orçamentária dos municípios.

Para tanto, buscará traçar os aspectos gerais do citado instituto a fim de contextualizá-lo perante o Ordenamento Jurídico Brasileiro, bem como seus objetivos, modos de aplicação e fatos ensejadores da sua utilização pela Administração Pública, através de pesquisas bibliográficas.

Almeja, ainda, através de abordagem direta a representantes do poder público local por meio de entrevistas, verificar aspectos inerentes à real utilização ou não das Parcerias Público-Privadas na cidade de Cachoeiro de Itapemirim, considerado município de porte médio.

Deste modo, buscará abordar os principais aspectos que distinguem as concessões de serviços públicos comuns daquelas trazidas pela Lei nº 11.079/2004 (Lei Geral das Parcerias Público-Privadas), a fim de detectar as razões pelas quais os gestores públicos de diversos municípios brasileiros vêm preferindo adotar a via das PPPs em detrimento das outras formas de concessão para viabilizar as ações necessárias e que demandam a utilização de vultosos recursos financeiros em suas cidades.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1 Serviços Públicos

Por admitir uma multiplicidade de sentidos, inexistente por parte da doutrina uma definição precisa de serviço público. Segundo Carvalho Filho (2015, p. 323):

Constitui traço de unanimidade na doutrina a dificuldade de definir, com precisão, serviços públicos. Trata-se, na verdade, de expressão que admite mais de um sentido, e de conceito que, sobre ter variado em decorrência da evolução do tema relativo às funções do Estado, apresenta vários aspectos diferentes entre os elementos que o compõem. É conhecida a teoria de DUGUIT, segundo a qual os serviços públicos constituiriam a própria essência do Estado. Desse momento em diante, porém, foi tão profunda a alteração introduzida na concepção das atividades estatais que na França se chegou a considerar que estava em crise a noção de serviço público.

Por força dessas dificuldades é que varia o conceito de serviço público entre os estudiosos da matéria, nacionais e estrangeiros.

Conforme Alexandrino (2010, p. 619), a Constituição Federal de 1988, em seu art. 175, inserto no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – trouxe um conceito mais genérico para o tema “serviços públicos”, como adiante se demonstra:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Dessa forma, de um modo geral, foi atribuída à Administração a titularidade dos serviços públicos, sendo assim, o Estado pode prestar tais serviços de forma direta ou indiretamente (concessão ou permissão).

Apesar da exclusividade conferida à Administração para a prestação de serviços públicos, em alguns casos, será permitido ao particular a execução de algumas atividades mediante delegação do Poder Público através da celebração de contrato de permissão ou concessão de serviços.

2.2 Contratos Administrativos

No exercício da função administrativa, a Administração Pública estabelece diversas relações jurídicas com particulares, além de criar vínculos especiais de colaboração intergovernamental, caracterizando contratos administrativos todas as vezes em que estas conexões forem submetidas aos princípios e normas do Direito Administrativo.

A multiplicidade de espécies de contratos administrativos e a diversidade das características inerentes a cada tipo tornam dificultosa a elaboração de um conceito preciso do instituto.

Dessa forma, é possível apontar elementos comuns, úteis para o desenvolvimento de um conceito definidor de contrato administrativo, segundo Mazza (2017, p. 626):

- a) **é o ajuste estabelecido entre a Administração Pública:** a presença da Administração em pelo menos um dos polos da relação jurídica e indispensável para caracterizar determinada avença como contrato administrativo;
- b) **agindo nessa qualidade:** o contrato administrativo, em regra, pressupõe a presença da Administração Pública revestida de sua condição de superioridade sobre o particular. Em alguns casos, o contrato é firmado pelo ente público destituído de sua supremacia. Nessa hipótese, o ajuste não terá natureza de contrato administrativo. Ex: contrato de locação;
- c) **e terceiros:** na maioria das vezes, o contrato administrativo é celebrado entre o ente público e as pessoas privadas que não pertencem à estrutura estatal. É o que ocorre com as concessões de serviço público, termo de parceria, contratos de prestação de serviço etc.;
- d) **ou com outra entidade administrativa:** há casos raros em que o contrato administrativo é firmado somente entre pessoas governamentais, visando a cooperação mútua e a persecução de objetivos comuns. É o caso dos consórcios administrativos estabelecidos entre entidades federativas;
- e) **submetido ao regime jurídico administrativo:** o critério fundamental para classificar determinado ajuste como contrato administrativo é a sua submissão aos princípios e normas do Direito Administrativo. Até pouco tempo atrás, era comum a doutrina utilizar o critério das partes, definindo contrato administrativo como aquele em que a Administração figura pelo menos um dos pólos da relação jurídica. Entretanto, diante da existência de contratos celebrados pela a Administração, mas que não se caracterizam como contratos administrativos, como é o caso do contrato de locação, **o critério das partes contratantes não é mais utilizado.** Atualmente, o critério mais apropriado para conceituação dos contratos administrativos é o **critério formal**, que define como administrativos os contratos **submetidos aos princípios e normas do Direito Administrativo;**
- f) **para a consecução de objetivos de interesse público:** a contrário dos contratos privados, celebrados visando objetivos de interesse dos particulares contratantes, os contratos administrativos têm como finalidade fundamental a consecução de objetivos relacionados com a proteção do interesse da coletividade, isto é, do **interesse público primário.**

Neste passo, segundo Mazza (2017, p. 627), pode-se considerar contrato administrativo como “O ajuste estabelecido entre a Administração Pública, agindo nessa

qualidade, e terceiros, ou somente entre entidades administrativas, submetido ao regime jurídico-administrativo para a consecução de objetivos do interesse público.”

Desta forma, além da superioridade da Administração Pública, necessária ao atingimento do interesse público, podem ser destacadas as seguintes características dos contratos administrativos: submissão ao Direito Administrativo, presença da Administração em pelo menos um dos polos, desigualdade entre as partes, mutabilidade, existência de cláusulas exorbitantes, formalismo, bilateralidade, comutatividade e confiança recíproca.

2.3 Espécies de Contratos Administrativos

No Ordenamento Jurídico Brasileiro existem diversas espécies de contratos administrativos, sendo principais espécies: contrato de obra pública, contrato de fornecimento, contrato de serviço, contrato de concessão, convênios administrativos, consórcios públicos e parcerias público-privadas.

De acordo com a lei 8.666/93, em seu Art. 6º, I, é entendido como obra toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta ou indireta. Assim, o contrato administrativo de obra pública rege a relação entre a Administração e o particular que tem como objetivo um dos procedimentos anteriormente citados, relacionado a móvel ou imóvel destinado à população em geral ou ao serviço público.

Conforme Mazza (2017, p. 634), contrato de obra pública é o ajuste por meio do qual a Administração seleciona uma empresa privada com a finalidade de realizar a construção, reforma ou ampliação de imóvel destinado ao público ou ao serviço público.

Existem quatro modalidades de obras públicas: equipamento urbano (ruas, praças e estádios), equipamento administrativo (aparelhos para serviço da Administração Pública em geral), empreendimentos de utilidade pública (ferrovias e rodovias) e edifício público (repartições e cadeias).

Por sua vez, o contrato de fornecimento é a espécie de contrato administrativo pela qual a Administração adquire coisas móveis para a utilização em repartições públicas ou estabelecimentos públicos, podendo ser realizado de três formas: fornecimento integral, em que a entrega é realizada de uma só vez; fornecimento parcelado, em que entrega é fracionada, obedecendo a uma programação prévia e; fornecimento contínuo, em que a entrega ocorre de modo sucessivo, estendendo-se no tempo.

O contrato de serviço é uma espécie de contrato administrativo que visa a prestação de uma atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração Pública ou para a população, predominando o fazer sobre o resultado final.

São modalidades de contratos de prestação de serviço: serviços comuns, serviços técnicos profissionais generalizados, serviços técnicos profissionais especializados e trabalhos artísticos.

O contrato de concessão é a forma pela qual a Administração faculta ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, lhe concede o uso de um bem público, para que explore por sua conta e risco, durante um prazo determinado e em conformidade com as cláusulas contratuais.

São modalidades de contrato de concessão: de uso de bem público, de serviço público comum, de serviço público precedido da execução de obra pública, patrocinado e de contrato de concessão administrativa.

Os convênios administrativos também são considerados contratos administrativos, porém inexistem leis de normas gerais ou diplomas semelhantes aplicáveis a eles, estes podem ser conceituados como acordos estabelecidos entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e entidades privadas, com a finalidade de possibilitar a colaboração mútua entre os participantes, visando o alcance de objetivos de interesse comum a eles.

Faz-se mister ressaltar que os convênios administrativos não são instrumentos de delegação de serviço público a entidades privadas.

O contrato de consórcio público está disciplinado na Lei nº 11.107/2005 e é considerado como uma forma de colaboração entre os diversos entes políticos visando disciplinar a celebração de consórcio entre entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a gestão associada de serviços públicos de interesse comum.

As parcerias público-privadas são uma modalidade de contrato de concessão criada pela Lei 11.079/2004, sendo considerada ferramenta contratual concebida para incentivar o investimento de empresas privadas no setor público, através de repartição objetiva dos riscos entre o Estado (parceiro público) e o investidor particular (parceiro privado).

Por constituir tema do presente trabalho, será analisada de modo especial em capítulo apartado, a seguir.

3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.1 Conceito, Características Específicas e Diretrizes

A Parceria Público-Privada é considerada uma espécie de contrato de concessão de serviço público, denominada concessão especial. É um acordo firmado entre a Administração Pública e uma empresa do setor privado, objetivando a implementação ou gestão de serviços públicos, com possível execução de obras ou fornecimento de bens mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 429) Parceria Público-Privada:

Trata-se de acordo de natureza contratual, já que resultante da manifestação volitiva da Administração e do concessionário privado. A delegação implica o serviço de implantação e gestão de empreendimentos públicos normalmente de grande vulto. Dependendo da natureza do serviço, pode ocorrer que sua execução reclame eventual realização de obras e fornecimento de bens; ainda assim, o objeto básico é o serviço do interesse público a ser prestado. O dispêndio, total ou parcial, com prestação do serviço incube à pessoa privada, que será devidamente ressarcida no curso do contrato. Aliás, se o contrato não prevê a contraprestação pecuniária do concedente ao concessionário, não será concessão especial (ou parceria público-privada, como diz a lei), e sim concessão comum, sendo regulada pela Lei nº 8.987/95. (Art. 2º, §3º). Por fim, riscos e danos são compartilhados, indicando a responsabilidade solidária entre as partes.

Sendo assim, as Parcerias Público-Privadas são acordos pactuados entre o Poder Público –Federal, Estadual ou Municipal – e empresas do setor privado com o objetivo de aparelhar e realizar obras de infraestrutura e serviços públicos, que aproveitam os atributos de ambos os setores (público e privado) estabelecendo relações de interdependência, caracterizados especialmente pela distribuição dos investimentos, responsabilidades, riscos e ganhos.

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017):

As parcerias público-privadas (PPP) são uma das possibilidades disponíveis aos governos para a oferta de infraestruturas econômicas e sociais à população. A experiência internacional oferece evidências no sentido de serem bons projetos de parcerias público-privadas eficazes para se obter o melhor uso dos recursos públicos, a entrega da infraestrutura no prazo e orçamento previstos e a operação mais eficiente na prestação de serviços e na manutenção dos bens. Uma das principais características das parcerias público-privadas que permite esses resultados é a adequada 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.

A razão empregada à efetivação desse tipo de parceria é a de que ambos os setores – público e privado – possuem características únicas que conferem a cada um determinadas vantagens em aspectos específicos de determinados serviços ou projetos a serem realizados. Dessa forma, os contratos de Parceria Público-Privada buscam exatamente fixar as especificidades inerentes a cada parceiro, no intuito de proporcionar à população a disponibilização de um serviço de melhor qualidade e mais eficiente, decorrente da adoção de um modelo que proporcionou ao Estado uma melhor gestão dos recursos públicos necessários para tal, conforme Alexandrino (2010, p. 697):

As parcerias público-privadas têm como objetivo atrair o setor privado nacional e estrangeiro, basicamente para investimentos em projetos de infraestrutura de grande vulto, necessários ao desenvolvimento do País, cujos recursos envolvidos excedem a capacidade financeira do setor público.

A principal estratégia para atrair esses investimentos é, simplificada, assegurar ao “parceiro privado” (denominação que a lei utiliza para referir-se ao particular contratado) um retorno mínimo sobre o capital investido. Esse “retorno mínimo” é proporcionado por uma “contraprestação” paga ao investidor privado pela administração pública (“parceiro público”).

Sendo assim, após a análise das razões e dos conceitos inerentes ao instrumento sob enfoque, torna-se possível e necessário verificar-se que, em razão do fato de que as parcerias público-privadas constituem espécie de concessão especial, delas decorrem três características próprias que a distinguem dos demais contratos administrativos.

A primeira delas concerne à possibilidade de financiamento pelo setor privado, admitindo que o Estado não seja obrigado a se responsabilizar pelos recursos financeiros de forma integral para os empreendimentos de seu interesse, uma vez que, em inúmeras circunstâncias, o Poder Público não possuiria tais recursos e, assim, estaria impedido de realizar a ação. Tal obstáculo pode ser superado com a aplicação do instituto da PPP.

O segundo aspecto distintivo é o compartilhamento dos riscos, admitindo-se a aplicação da responsabilidade solidária, possibilitando ao Estado e ao parceiro privado serem responsabilizados ao mesmo tempo, cada um podendo arcar com o todo, sem qualquer benefício de ordem. Por representar contrariedade à teoria da responsabilidade subsidiária adotada nas demais espécies de concessão, esta regra vem sendo objeto de muitas críticas por expor o Poder Público a um grande risco, por isso demanda da Administração maior atenção na escolha do projeto a ser efetivado por intermédio da PPP, vez que o Estado arcará com as consequências no caso de problemas quanto à administração do serviço ou à execução do contrato.

A pluralidade compensatória ou variabilidade remuneratória é a terceira e última característica especial incidente nas parcerias público-privadas. A Administração deve estabelecer, no edital de licitação, as formas de contraprestação ao necessário investimento privado. Em tal sistema é admitida contraprestação pecuniária de diversas espécies, além do pagamento direto em pecúnia, que se traduz na forma comum de quitação. A lei admite a cessão de créditos não tributários e a outorga de certos direitos da Administração, ressalvadas outras modalidades que poderão vir a ser instituídas em lei.

As dificuldades de controle por parte dos administrados advindas da multiplicidade remuneratória é fonte de preocupação por diversos doutrinadores, vez que, imbuído o administrador da prerrogativa de promover a transferência de vários benefícios de forma pulverizada ao parceiro privado, cria-se uma nova facilidade à constituição de vantagens indevidas, desvio de patrimônio público, uso indevido de bens públicos, diversas fraudes ao contrato, gerando improbidade de difícil detecção.

Além disso, também há possibilidade de previsão contratual de pagamento com remuneração variável ao parceiro privado, devendo estar vinculado ao seu desempenho, seguindo as metas, padrões de qualidade e disponibilidades estabelecidas no contrato. Uma vez que se enquadra como contrato administrativo, a parceria público-privada deverá ser celebrada sob o amparo de determinadas diretrizes, conforme determina a Lei Federal nº 11.079/2004:

Art. 4º 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.

É importante destacar que o inciso III do dispositivo retro colacionado está explicitado que não são passíveis de delegação a função de regulação, a atividade jurisdicional, o exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado, constituindo-se, assim, numa regra notadamente inserida por excesso de cautela contra

eventuais arroubos liberalizantes que pudessem vir a acometer administradores em quaisquer das esferas da Federação.

Tais atividades não comportam delegação a pessoas do setor privado, impondo-se que sejam sempre executadas por entes dotados de potestade pública (*jus imperii*) e, por este motivo, será ilícita a contratação para que o parceiro privado fiscalize exercício de profissões ou exerça a regulação atribuída às agências reguladoras.

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA UTILIZAÇÃO DAS PPP

4.1 Contexto Histórico

Ao longo do tempo, o Poder Público tem buscado efetivar parcerias de diversos tipos com os particulares. Como exemplo disso, podem ser citadas as concessões de ferrovias no Século XIX amplamente utilizadas na Europa e, também, no Brasil, em que o particular fazia o investimento inicial e depois o recuperava com tarifas cobradas pelos serviços ou pelo repasse de verbas públicas.

Segundo Justen Filho (2008, p.643):

A expressão parceria público-privada ingressou no cenário jurídico pátrio por influência de práticas difundidas no âmbito europeu, especialmente na Grã-Bretanha e na França. No Brasil, o instituto está disciplinado pela Lei n. 11.079/2004, que instituiu duas modalidades de parceria público-privada: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A solução reflete a decisiva colaboração de CARLOS ARI SUNDFELD, que propugnou, inclusive, pela aplicação subsidiária das regras da Lei de Concessões para disciplinar as PPPs.

Desta forma, as PPPs materializam-se como uma das formas de relacionamento entre o setor público e o privado em que, através do estabelecimento de um mecanismo legal que permite a implementação de projetos considerados de interesse social, através do exercício de atividade empresarial pelas empresas, ou de atividade sem fins lucrativos por determinadas organizações, com ganhos para ambos os lados. No ajuste são fixadas as responsabilidades e obrigações das partes, alocados os riscos e elaborado um plano de financiamento responsável por viabilizar o projeto.

A Parceria Público-Privada é um instituto mundialmente conhecido cujo modelo foi originalmente concebido na Europa, especificamente na Inglaterra no início da década de 90 na busca de novas formas para fomento de investimentos sem comprometer os exíguos recursos públicos então disponíveis. Entre os países que vêm adotando o citado instrumento com sucesso, podem ser citados: Austrália, África do Sul, Canadá, Espanha, Holanda, Grécia, Inglaterra, Irlanda, Itália, França, Noruega, Portugal e em países da América Latina, com destaque para Chile e México.

Na última década, o fenômeno PPP desenvolveu-se em numerosos domínios da competência do setor público. Segundo o Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões, apresentado pela

Comissão Europeia, conforme registro no Livro Verde – Sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões (2004, p. 3).

O recurso acrescido às operações de PPP explica-se por diferentes fatores. Dadas as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados-Membros, ele corresponde a uma necessidade de financiamentos privados no setor público. Explica-se igualmente pela vontade de beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do setor privado no âmbito da vida pública. O desenvolvimento das PPP insere-se ainda na evolução geral do papel do Estado na esfera econômica, passando do papel de operador direto para o de organizador, de regulador e de fiscalizador.

O documento cita ainda que as autoridades públicas dos Estados-Membros recorrem, com frequência, à constituição de PPP's para realizar projetos de infraestruturas, sobretudo nos setores de: transportes, saúde pública, educação e segurança pública. No plano europeu, reconheceu-se que o recurso às PPP's pode contribuir para a realização das redes transeuropeias de transportes, as quais acusam um importante atraso devido, entre outros aspectos, à insuficiência dos investimentos. No âmbito da Iniciativa para o Crescimento, o Conselho Europeu aprovou uma série de medidas tendo em vista aumentar os investimentos nas infraestruturas da rede transeuropeia e no domínio da inovação, da investigação e do desenvolvimento, designadamente através da constituição de PPP's.

Entre os países europeus que utilizam PPPs, os que apresentam melhor desempenho são Portugal, Alemanha e Irlanda. As restrições mais comuns identificadas por estes países dizem respeito à falta de capacidade do setor público, que se debruça sobre sistemas de contratos mais complexos e de longo prazo. Entretanto, após uma década de experiência, os governos procuram evitar passar todos os riscos dos projetos para a iniciativa privada, buscando o compartilhamento destes. (SCHAPPO, p. 61, 2008)

4.2 Experiência das PPPs em Portugal, Espanha, Chile e Inglaterra

Uma experiência que influenciou bastante a adoção do modelo de PPPs no Brasil é a portuguesa. No campo da contratação de investimento público e de prestação de serviços com recurso a Parcerias Público-Privadas (PPP's), Portugal tem sido um dos países da União Europeia que mais recorreu ao instituto (PINTO, 2010).

Iniciada em meados dos anos 90, as PPPs em Portugal foram utilizadas em empreendimentos destinados à recuperação da infraestrutura desse país considerados de importante relevância.

O primeiro contrato de Parceria Público-Privada em Portugal foi negociado para a construção da Ponte Vasco da Gama, em 1992 e, após isso, tem sido escolhido como instrumento indicado à realização de vários tipos de serviços com aplicação especial na área dos transportes, mas utilizado também na saúde, energia e mesmo à segurança interna (PINTO, 2010).

As PPPs tornaram-se regra na República Lusitana; o que não é passível de realização através do investimento público direto passou à alçada da iniciativa privada, que fica com a responsabilidade do financiamento e amortiza o investimento em prazos prolongados, no caso de Portugal, 30 anos, geralmente. Tal fato tornou as decisões de investimento público muito dependentes do mercado financeiro, que avalia ou não estes contratos.

Segundo Ricardo Ferreira Reis e Joaquim Miranda Sarmiento (2013, p.145-157), excluindo-se as concessões do ambiente, ao longo de 15 anos foram lançados em Portugal um total de 36 projetos de PPPs, representando um investimento de cerca de 30 bilhões de euros. Esta utilização intensiva de PPPs conduziu Portugal a uma posição de destaque no contexto europeu. De acordo com um estudo recente do Banco Europeu de Investimentos relativo ao investimento em PPP's medido em percentagem do PIB, Portugal ocupa o primeiro lugar.

Por este motivo, o modelo de parceria é atualmente alvo de inúmeras críticas naquele país, inclusive sendo apontado como uma das principais razões para a crise fiscal atualmente enfrentada em Portugal e que culminou com o pedido de ajuda do Fundo Monetário Internacional – FMI. Deste modo, conforme Ricardo Ferreira Reis e Joaquim Miranda Sarmiento (2013, p.149):

Essa utilização intensiva deveu-se a uma tentação orçamentária de colocar os investimentos fora do déficit orçamentário. Contudo, conforme será analisado no capítulo seguinte, o montante de encargos assumidos antes representa agora e para os próximos 20 anos uma restrição orçamentária significativa. Essa restrição é agravada pela débil situação das finanças públicas em Portugal, que, de resto, originou o pedido de resgate financeiro internacional no ano passado, conduzindo ao programa de ajustamento econômico e financeiro atualmente em curso sob a liderança da União Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional – FMI.

No período de 2000 a 2015, o governo português investiu quase 30 bilhões de euros através de PPPs, quase tanto quanto o governo espanhol (35 bilhões de euros), um país muito maior. A maior parcela do montante foi para estradas e transportes na implementação do modelo Sem Custo para o Utilizador – SCUT, que consiste na concessão do serviço de exploração da estrada precedido de sua construção, em relação ao qual não há o pagamento de tarifa pelo usuário (pedágio). (RIBEIRO, 2016)

A remuneração do parceiro privado que, repita-se, é de responsabilidade exclusiva do setor público, ocorre como uma espécie de pedágio virtual, chamado de pedágio-sombra, no qual o pagamento considera o tráfego real de automóveis relativos ao trecho. Em outras palavras, o Estado é quem paga o pedágio ao invés de o cidadão.

Deste modo, em terras lusitanas, o peso do valor das PPPs no investimento público total foi de quase 2,5% entre 2000 e 2014, o segundo maior da Europa, inferior somente à Croácia. (RIBEIRO, 2016)

Na Espanha, inúmeros projetos de parceria público-privada (Asociación Público Privada – APP) foram desenvolvidos pelo governo a partir dos anos 90, com o objetivo de, assim como nos demais países, suprir a deficiência de investimentos estatais em obras e serviços de infraestrutura, sendo impulsionados por vários fatores que influenciaram o continente europeu naquele período, dentre as quais se destaca o fato de os organismos públicos terem contribuído fortemente com o setor privado a fim de dar suporte à elaboração e execução dos processos licitatórios, bem como de que as instituições financeiras multilaterais aconselhavam os países em desenvolvimento à aplicação das PPPs. (LIMA, 2005, p. 7)

Deste modo, visando equacionar a crescente demanda por obras de infraestrutura e a necessidade contenção do déficit público, apoiada pela decisão dos mercados financeiros que estavam dispostos a fornecer os recursos necessários, a Espanha passou a valer-se da utilização das parcerias público-privadas.

Além disso, o advento da Lei de Concessões para PPP's na Espanha contribuiu decisivamente para o êxito dos projetos de parceria encaminhados, vez que impôs regras rigorosas no que se refere a qualidade dos serviços realizados pelo parceiro privado ao introduzir indicadores de qualidade associados a recompensas e penalizações.

A Espanha é um dos países da Europa em que o instituto das Parcerias Público-Privada obteve grande êxito, sendo responsável pela realização de inúmeros projetos de: estradas, túneis, pontes, aeroportos, operações aeroportuárias, portos e terminais de contêineres, transporte de trens de mercadoria e sistemas de trânsito rápido. As razões para os bons resultados estão relacionadas à estabilidade do marco jurídico e à sua adaptação aos interesses dos mercados financeiros, à clara colaboração entre os setores público e privado e, ainda, a uma indústria de construção financeiramente capaz e técnica, que habilita instituições espanholas a candidatarem-se como parceiras no desenvolvimento de projetos como aqueles destinados à saúde em outros países, como o Brasil.

Estudos promovidos pelo Governo Espanhol, indicam que hospitais geridos por PPPs apresentaram resultados superiores em todas as questões relacionadas ao atendimento, atendendo, em média 7,3 milhões de primeiras consultas, enquanto que os da rede tradicional atenderam, em média, 4,9 milhões. O tempo de espera foi, em média, 5,5 pontos percentuais menor nos hospitais geridos por PPPs e a taxa de operações de fratura de quadril com mais de 2 dias de atraso, 71,3% menor. (IESS, 2016)

O estudo “A costand performance comparison of Public Private Partnership and public hospitals in Spain” (Uma comparação do custo e desempenho de Parcerias Público-Privadas e hospitais públicos na Espanha, em tradução livre) aponta que o modelo tem sido, cada vez mais, adotado na Europa como uma forma de inovar na gestão de saúde e torná-la mais eficiente. Na Espanha, em particular, o estudo avaliou cinco hospitais geridos por PPPs e comparou seus resultados aos da rede pública.

Na Espanha, a percentagem de capital privado sobre o total do investimento nos contratos de Asociación Público Privada (PPP), situa-se entre 7% e 40%, com uma importante concentração em torno de 25%. Dessa forma, a maior responsabilidade do investimento fica a cargo da administração pública, permitindo uma menor margem de atuação e autonomia à iniciativa privada. (PÉRICO, 2005, p. 1047)

No Chile, o programa de parcerias público-privadas foi adotado a partir de 1993, após o Ministério de Obras Públicas ter incentivado a participação da iniciativa privada nos investimentos necessários. Inicialmente, os contratos celebrados com a iniciativa privada visavam o financiamento, a construção e transferência da obra para o Estado ao fim do contrato.

O cenário enfrentado exigia que o país realizasse investimentos em torno de US\$ 12,5 bilhões no período de 1995/1999, enquanto as perdas de competitividade da economia, ocasionadas pela falta de infraestrutura ultrapassava a US\$ 2,3 bilhões anuais. (SHAPPO, 2008, p. 66)

A maior carência de investimento estava na infraestrutura dos transportes em várias regiões do país, em razão da elevada utilização das rodovias, especialmente por veículos de carga como ocorre no Brasil, o que ocasionava grandes congestionamentos nas cidades de maior desenvolvimento, além de contribuir de maneira significativa para o aumento do número de acidentes.

Diante disso, o programa chileno de implantação das PPPs definiu três linhas de atuação principais: infraestrutura para a integração social, infraestrutura para a integração internacional e infraestrutura para o desenvolvimento produtivo.

O emprego de uma estratégia de concessões de longo prazo aliada a associação com investidores privados e, ainda, a garantia proporcionada pela adoção de regras justas e transparentes, foram e continuam sendo as armas do Chile para modernizar a sua infraestrutura e, ao mesmo tempo, obter os recursos suficientes para investir em programas sociais.

Como a grande maioria dos países latino-americanos, o Chile tem se empenhado em equilibrar a necessidade de investimentos em infraestrutura com a forte demanda de serviços sociais, conseguindo resultados exemplares, de acordo com recente levantamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). "Grande parte da resposta reside no marco legal e regulamentar que o governo chileno elaborou quando da criação de seu programa de concessões", informa esse organismo multilateral de financiamento na sua revista "BID América", que cita a "revolução viária" no Chile.

O país desenvolveu, ainda, um método sofisticado para administrar o risco financeiro concernente a investimentos de longo prazo em infraestrutura. Segundo o BID, o Chile oferece aos concessionários garantias de rendimento mínimo e mecanismos especiais para administrar flutuações cambiais e emissão de bônus para cobrir custos de construção.

O Governo Chileno também tomou o cuidado de transferir os riscos para a parte mais bem qualificada. Os riscos de construção, por exemplo, são totalmente assumidos pelo concessionário, contudo, o risco da solução de problemas relativos à desapropriação de propriedade privada antes da construção é assumido pelo Governo.

Finalmente, o Chile priorizou a inclusão da participação dos cidadãos no programa de concessões. O governo instituiu um processo formal de consultas comunitárias e fóruns de resolução de conflitos para cada projeto de concessão. Essas reuniões possibilitam aos cidadãos potencialmente afetados manifestarem suas objeções e influenciarem a concepção final do projeto.

Por ser pioneiro em relação as profundas reformas voltadas ao mercado latino, o Chile serve de referência para as nações interessadas em se utilizarem do instituto das parcerias público-privadas, assim como a Inglaterra, por seu pioneirismo neste campo é considerada a experiência mais emblemática entre as demais nações.

A moderna aceção do instituto das parcerias público-privadas é reputada à Inglaterra na década de 90, como ensina Wald (2004, p. 126-127), resultantes do desenvolvimento de várias formas de parcerias para a realização de serviços públicos por meio da colaboração dos particulares, quando os Estados componentes do Reino Unido experimentaram uma severa restrição orçamentária, impedindo-os de responderem satisfatória

e eficientemente às demandas crescentes da população em áreas essenciais, como: saúde, educação, infraestrutura e transporte.

Neste contexto, as PPPs foram consideradas como um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização, por consistir numa opção de fomento aos necessários investimentos ao desenvolvimento estatal, sem comprometer ainda mais os então escassos recursos do Poder Público.

No Reino Unido, as parcerias são denominadas Iniciativas de Financiamento Privado (Private Finance Initiative-PFI). Os ingleses classificam as parcerias público-privadas em quatro espécies: DBFT (Design, Build, Finance and Transfer), em que o particular pode projetar, construir, financiar e transferir à Administração o resultado; BOT (Build, Operate and Transfer), em que a construção fica sob a responsabilidade do particular para que este, por sua vez, a entregue à Administração a fim de que esta promova o arrendamento ao parceiro para recuperação do investimento; BOO (Build, Operate and Own) em que o parceiro constrói, explora e fica com a propriedade da obra e; DBFO (Design, Build, Finance and Operate) em que cabe ao parceiro investidor responsabilizar-se pelo projeto, construção, financiamento e exploração do objeto da parceria, conforme demonstra Guimarães (2012, p. 440):

Os figurinos clássicos do contrato administrativo não mais atendem às necessidades da Administração Pública. Postula-se a sofisticação dos negócios administrativos como uma reivindicação da racionalidade econômica do Estado.

(...) É neste contexto que surgem as parcerias público-privadas como contratos administrativos desenvolvimentistas de segunda geração. Sua atualidade é compartilhada por diversos países do mundo. Surgido em traços centrais do Direito anglo-saxão, o modelo das public-private partnerships rapidamente se proliferou por outros ordenamentos, penetrando, mais recentemente – precisamente com o advento da Lei n.11.079/ 2004 -, o Direito nacional.

O declínio do modelo House Associations – entidades não lucrativas que buscavam o financiamento de casas pelo Governo Britânico através da cobrança de alugueres cujo objetivo era o de pagar tal financiamento ao longo do tempo – em razão das restrições fiscais que acometiam o setor público, forçou o Governo Inglês a interromper o programa e a estimular que as House Associations buscassem financiamento no mercado e não mais nos cofres públicos. (GOMES e outros, p. 12, 2013)

Embora alvo de inúmeras críticas à época, essa decisão do Governo acabou gerando um bom resultado. Impulsionado pela necessidade de se buscar uma fonte de financiamento privado foi criado o programa que mais se assemelharia à PPP's brasileira. O PFI na

Inglaterra pode ser traduzido na PPP do Brasil, muito embora a PPP da Inglaterra não se confunda com a PPP brasileira.

Criou-se, àquela época, uma comissão do Tesouro britânico com o objetivo de disseminar as práticas do PFI para além do conhecido DBFO e estimular outras formas de parceria. Por essa razão, devido a complexidade e amplitude do programa, o então Governo trabalhista de Tony Blair entendeu não mais ser conveniente chamá-lo PFI, passando a denominá-lo de Public-Private Partnerships (PPP), vez que – no Reino Unido – a parceria público-privada engloba todas as modalidades de ajuste, as conformações contratuais e associativas entre o Estado e a iniciativa privada. Nesse sentido, as joint ventures, os contratos de gestão, os contratos de terceirização, como também as privatizações enquadram-se no programa de PPP no Reino Unido. Segundo Coutinho (2007, p. 57):

No cenário britânico há, fundamentadamente, três tipos de projetos na categoria das PFIs. São eles: projetos do tipo freestanding, joint ventures (JV), e projetos envolvendo serviços vendidos ao setor público. Projeto do tipo freestanding são aqueles nos quais os custos são recuperados por meio da cobrança dos serviços pelo usuário final. Joint Ventures são projetos em que os setores público e privado participam conjuntamente, mas nos quais o setor privado tem controle dos procedimentos e decisões relevantes. O setor público tem um papel de apoio ou de assegurar benefícios sociais mais amplos, como, por exemplo, cuidar do fluxo de tráfego em uma região congestionada por obras. A terceira categoria – a dos serviços vendidos ao setor público – representa os serviços prestados pela iniciativa privada ao setor público (tratamentos e acompanhamentos de idosos ou crianças, por exemplo)

Os projetos de PFI implementados até o ano de 2010 naquele país chegaram a mais de 600 e a uma soma de investimentos da ordem de quase 53 bilhões de libras em PPPs contratadas, dos quais, segundo Coutinho (2007, p. 54):

Desses projetos, 275 estão em fase operacional nos setores de transporte (14%), educação (20%), saúde (25%), presídios, defesa (17%), meio ambiente (7%), lazer, habitação, desenvolvimento de tecnologia e obras públicas em geral (17%). (...) No Reino Unido o Governo Central foi responsável por 70% das contratações, ficando os Governos regionais e locais com os demais 30% dos projetos. Da ótica do gasto público, as PPPs representam 11% do investimento do setor público durante o período de 1998-2004.

Entre os projetos de maior destaque no período pode-se citar a construção da linha férrea sob o Canal da Mancha, com gasto de mais de 4 bilhões de libras e o projeto de parceria para a modernização e manutenção do metrô de Londres, que significará o maior investimento na história das PPPs britânicas (GOMES, p. 12, 2013).

A experiência inglesa em PPP pode ser considerada bem sucedida, vez que proporcionou uma considerável redução da percepção de risco, ao passo que os ganhos decorrentes de refinanciamento permitiram a redução de taxas de juros durante a execução dos primeiros projetos de neste modelo. Todos esses precedentes permitiram o desenvolvimento de um valioso conhecimento, incluindo modelos minuciosos de contratos que, graças à padronização das melhores técnicas, atualmente são empregadas para implementar PPP de uma forma mais ágil, menos custosa e mais transparente para os órgãos de controle e a sociedade, o que explica a eleição do modelo inglês para implementação desse tipo de projeto no Brasil.

5 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

5.1 O Processo de Privatização no Brasil – Histórico

No Brasil, a intervenção do Estado na economia decorreu de circunstâncias que compeliavam o Governo a intervir no sistema econômico nacional, não sendo, deste modo, uma ação planejada ou produto de medidas intencionais contra o setor privado.

Desta forma, a intervenção estatal era uma escolha política que objetivava, mediante a criação de empresas estatais, a promoção do desenvolvimento econômico; assim, enquanto a economia se mantivesse em contínuo crescimento não havia oposição do setor privado à presença do Estado na economia, uma vez que competia ao Governo o papel de complementar as atividades do setor privado com investimentos em infraestrutura, em especial naqueles setores de elevada demanda de capital e baixa rentabilidade.

Assim, no primeiro Governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, estabeleceu-se que as atividades de interesse estratégico para o país, obrigatoriamente, estariam reservadas ao Estado, implantando-se uma política de substituição das importações. Deste modo, em conformidade com tal ideologia nacionalista, foram fundadas a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945) e, no segundo governo da Era Vargas, de 1951 a 1954, foi criado em 1952 um banco de fomento com capital exclusivo da União com a finalidade de financiar empreendimentos privados, que atualmente é denominado BNDES e a Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A (1953).

Durante o regime militar, de 1964 a 1985, a intervenção estatal na economia foi intensificada e estimulada, sendo criadas diversas empresas estatais pelos Governos Estaduais e Federal, as quais, em razão de conveniência política, eram administradas através de regras próprias advindas de diversos ministérios e que preteriam a melhor técnica, dando ensejo a aumentos de capital sem a necessária prévia definição de recursos orçamentários, em total despreocupação com os recursos públicos. Essa política comprometeu a capacidade de investimento do Estado e provocou uma elevação do endividamento do setor público estadual e federal, deixando evidente a necessidade de se promover uma reforma no Estado, denominada privatização, em que se buscou transferir ao setor privado aquelas atividades que pudessem ser controladas pelo mercado.

Deste modo, o processo de privatização representou uma profunda alteração do papel desempenhado pelo Estado Brasileiro na atividade econômica. Motivada pela crise de ordem financeira, jurídica e política do Governo a partir da década de oitenta, o Brasil perdeu a sua capacidade de financiar uma série de obras de infraestrutura e serviços públicos, como: rodovias, hidrovias, comunicações, linhas de transmissão de energia, gasodutos, redes de distribuição de água e de coleta de esgoto, entre outros.

Segundo Di Pietro (2008, p.5-6), esse crescimento do Estado, atuante em vários setores da vida social, colocava em risco a própria liberdade individual, chegando a afetar o princípio da separação dos Poderes e conduzindo a uma ineficiência na prestação dos serviços. Ainda conforme a ilustre doutrinadora, a privatização, no âmbito financeiro, teve por objetivo reduzir os gastos públicos com empresas estatais deficitárias, enquanto que no âmbito jurídico, justificou-se em razão da necessidade de assumir formas de gestão privada dos serviços públicos, sem os controles excessivos e a burocracia da Administração Pública que emperravam a atividade das empresas estatais. No campo político, a privatização pregou a substituição do Estado pela iniciativa privada, considerada mais preparada para gerir atividades comerciais e industriais, como consequente aumento da eficiência, utilizando-se da concepção neoliberal.

A reforma do Estado envolveu inúmeros fatores, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Em princípio, buscou um ajuste fiscal devolvendo ao Estado a capacidade de definir e implantar políticas públicas. Através da liberalização comercial, houve o abandono do Estado da antiga política protecionista de substituição das importações.

Segundo Di Pietro (2008, p. 5-6), o programa de privatizações é um reflexo da conscientização da gravidade da crise fiscal e da correspondente restrição da capacidade do Estado de promover poupança por meio de empresas estatais, abrangendo um processo aberto visando a diminuição do Estado.

Contudo, a Ilustre doutrinadora Di Pietro (2008, p. 22-23) observa que, em paralelo a esse conceito amplo de privatização, existe um mais restrito, que considera privatização a venda de ativos ou ações de empresas estatais para o setor privado, modalidade esta disciplinada no ordenamento jurídico pátrio pela Lei nº 9.491/1997.

Ao instituir o Programa Nacional de Desestatização (PND), o então Presidente Fernando Collor de Mello, 1990 a 1992, através da Lei nº 8.031, de 1990, foi o primeiro presidente brasileiro a adotar as privatizações como parte de seu programa econômico, implementando o Plano Collor, um modelo neoliberal de abertura às importações,

privatizações, modernização industrial e tecnológica, sendo conhecido por um dos maiores programas de privatização do mundo, segundo Anuatti Neto (2005, p. 1-5).

Entretanto, coma criação do Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491/1997 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, que o Brasil – adotando algumas recomendações do Consenso de Washington e do FMI – implementou um enorme e polêmico programa de privatizações, implementando gestões na área política e financeira para enquadramento dos estados no programa e condicionando as transferências de recursos financeiros da União para os estados à submissão dos governadores às políticas recomendadas pelo FMI.

Durante a gestão FHC, o processo de privatização ocorreu em vários setores da economia. Os leilões de privatização, que foram públicos, foram realizados na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, sendo alvos de violentos protestos, os quais apontavam o que consideravam duas grandes falhas do processo: A primeira, referente à possibilidade de que os eventuais compradores pudessem efetuar parte do pagamento com títulos da dívida pública emitidos pelos sucessivos Governos com o objetivo de resolver crises financeiras e que, ao se tornarem inegociáveis por possuírem valor nulo ou quase nulo no mercado, pressionavam o déficit público, sendo comumente denominados “moedas podres” (GOMES, 2013, p. 12).

A segunda falha, consistente na possibilidade de o BNDES financiar parte do preço de compra, ou seja, oportunidade para que empresas privadas utilizassem recursos públicos obtidos a juros subsidiados pelo próprio Governo para adquirir patrimônio público.

Apesar de gerar 78,61 bilhões de dólares de receita para o Estado, segundo dados da Revista Brasileira de Economia (v. 59, abr./jun. 2005), as privatizações não evitaram o endividamento público, que era de US\$ 60 bilhões de dólares em julho de 1994 e saltou para US\$ 245 bilhões em novembro de 1998.

Mesmo em se considerando a gravidade das críticas ao processo de privatização ocorrido no Brasil, não se pode desconsiderar os benefícios por ele auferidos ao proporcionar uma alternativa ao cenário de recessão econômica e de falência do Estado, além de promover uma real melhoria na prestação dos serviços públicos.

Foram justamente esses serviços públicos que constituíram o objeto por excelência da desestatização através da sua delegação à iniciativa privada, uma vez que possuíam elevado potencial de lucratividade, de modo a proporcionar que o investidor privado – além de não carecer do recebimento de qualquer aporte financeiro do Poder Público, ainda lhe pagava um valor de outorga estabelecido na licitação, sendo remunerado integralmente através das tarifas pagas pelos usuários ao longo do prazo de vigência da concessão.

Assim, o resultado desse primeiro momento da desestatização, segundo Aragão (2005, p. 2):

... um Estado mais leve e com mais recursos apto a investir nas atividades prestacionais insuscetíveis de exploração lucrativa pela iniciativa privada. Por exemplo, rodovias importantes para o desenvolvimento de regiões pobres, mas de ainda pouco movimento para que o pedágio fosse suficiente para pagar a sua reforma e manutenção; construção de presídios ou de escolas públicas de ensino básico, que não geram qualquer receita tarifária.

Entretanto, mesmo após o grande vulto de desestatizações que ocorreram na sua maioria na década de noventa, como ensina Aragão (2005, p. 2), o Estado Brasileiro, ainda assim, manteve-se em grave crise fiscal, sujeito a uma grande dívida interna e externa com elevada taxa de juros, em que os serviços públicos, inclusive aqueles considerados de natureza essencial, não eram prestados adequadamente em razão da incapacidade financeira do Governo; agravaram-se os gargalos de infraestrutura impeditivas do crescimento do país.

Nesse contexto, torna-se fundamental que o Governo Brasileiro implemente uma política capaz de promover o crescimento da nação a fim de que a crise fiscal que aflige o país possa ser, ao menos, mitigada. Contudo, o Poder Público precisa investir na reforma e ampliação da sua infraestrutura, mas continua sem recursos suficientes para tal e com a capacidade de investimentos esgotada.

Como alternativa encontrada para sair desse impasse, surgem as Parcerias Público-Privadas, como uma tentativa do Estado e da iniciativa privada repartirem os custos com a implantação de infraestruturas, já que nenhum deles teria condições de custeá-las individualmente: o Estado por não ter condições financeiras e a iniciativa privada porque a tarifa não seria suficiente para cobrir todos os custos e, ainda, proporcionar certa margem de lucro ao negócio.

Dessa forma, o Poder Público lança mão de uma nova forma para financiamento do custo de infraestrutura que não possa ser amortizada apenas com tarifas, contratando com um particular que, via de regra, agirá por sua conta e risco realizar uma operação de crédito para efetuar as obras e prestar os serviços contratados, em vez de efetuar uma operação de empréstimo junto a uma instituição financeira para a obtenção dos recursos necessários.

Entretanto, como a tarifa não é suficiente (nas concessões patrocinadas) ou, até mesmo inexistente (nas concessões administrativas), o Governo irá, ao longo do prazo de vigência do contrato, gradualmente e somente após a disponibilização do serviço, proceder ao pagamento do montante investido pelo particular.

Ao invés do mecanismo da concessão tradicional, em que é dado o direito ao particular de explorar determinado serviço público, que será remunerado ao longo do tempo com as tarifas, nas parcerias público-privadas será o próprio Estado que arcará com parte ou com a totalidade do investimento realizado pelo particular. Mas, lembrando que o pagamento não se fará de imediato. Primeiro obterá a obra ou serviço, e, depois de já estarem disponibilizados, irá o Estado paulatinamente pagando pelos custos adiantados pela empresa e por seus lucros.

Neste sentido, Aragão (2005, p. 3), citando Augustín Gordillo:

Tratando de realidade latino-americana semelhante à nossa, AUGUSTÍN GORDILLO também observa que “na situação de crise econômica em que vivemos, com recessão, inflação, desemprego, subemprego etc., é óbvio que muitas pessoas simplesmente não têm capacidade econômica suficiente para pagar pelo serviço. No passado a resposta fácil ao problema era o Estado subsidiar por razões sociais esse déficit. A resposta contrária, de pura e simplesmente refutar todo e qualquer subsídio também é simplista, sendo certo que se deve chegar a um meio-termo em relação ao apoio que o Estado deve dar em matéria de tarifas”.

Sendo assim, as PPP's foram a forma encontrada pelo Estado para contornar a falta de recursos para os investimentos necessários e o exaurimento da capacidade do Poder Público em contrair novas dívidas. Deste modo, em vez de valer-se da utilização da concessão tradicional, em que é dado o direito ao particular de explorar determinado serviço público que será remunerado ao longo do tempo com as tarifas, nas parcerias público-privadas será o próprio Estado que arcará com parte ou com a totalidade do investimento realizado pelo particular, ressaltando-se, contudo, que o pagamento não ocorrerá de modo imediato; primeiro obterá a obra ou serviço e, depois que estes já estiverem disponibilizados, a Administração efetuará o pagamento pelos custos realizados pelo parceiro privado e por seus lucros, de modo gradativo.

Além de se firmar como novo modelo concessório escolhido pelo Governo para solução dos gargalos de infraestrutura e empreendimentos de baixa rentabilidade à iniciativa privada, as PPPs – ao contrário do que ocorria com o mecanismo da concessão tradicional – vêm sendo utilizadas pelo particular para construção e gestão concessionada de serviços públicos não onerosos (não pagos pelos usuários), como: hospitais, escolas, presídios, bibliotecas, teatros etc., os quais, depois de construídos e explorados pelo parceiro privado ao longo de certo tempo – de 25 a 30 anos, em média – reverterem-se ao final para o Estado, que fica responsável pela amortização e remuneração do capital particular investido mediante

pagamentos regulares feitos pelo Poder público durante a vigência do contrato, conforme o resultado do serviço concessionado.

5.2 Parcerias Público-Privadas no Ordenamento Jurídico Pátrio

Seguindo os ensinamentos de Aragão, antes de adentrarmos no tema e, após a análise de todo o processo de evolução história do instituto, torna-se mister efetuarmos a distinção entre parcerias público-privadas em sentido amplo e em sentido estrito. Nesse sentido, as parcerias público-privadas, segundo Sundfeld (2007, p. 20-23):

Em sentido amplo parcerias público-privadas são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecido entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, da atividade com algum coeficiente de interesse geral. Nesse espectro de parcerias inclui contratos muito conhecidos como a concessão de serviço público, regida pela Lei 8.987/95, [...] e os recentes contratos de gestão com Organizações Sociais (OSs) e termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público. Pode-se mencionar também os diversos mecanismos contratuais ou não, que viabilizam o uso privado de bem público, de forma onerosa ou gratuita, em atividade com alguma relevância social [...] A base legal dessas múltiplas parcerias não está na lei das PPPs, mas na legislação que as foi, pouco a pouco, organizando, especialmente a partir dos anos 90 [...] Em sentido estrito, 'PPPs' são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tal qual definidas pela Lei federal 11.079/2004. Apenas esses contratos sujeitam-se ao regime criado por essa lei.

Sendo assim, à luz dos ensinamentos do Ilustre doutrinador e, também de tudo o que até aqui se expôs, o Brasil adotou um sentido de PPP muito mais restrito do que aquele praticado no Reino Unido, vez que só compreende contratos que envolvam o chamado DBFO, consistente nas operações de projeto, construção, financiamento e exploração do objeto da parceria. A PPP no Brasil se inspira no antigo modelo das concessões e baseia-se especialmente na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 e não adota o seu conceito mais amplo, de caráter mais sociológico e político.

Deste modo, a parceria entre o Estado e o particular é reiteradamente utilizada no Brasil como uma forma apta a concatenar esforços entre o Poder Público e o parceiro privado na realização dos serviços públicos. Todavia, como demonstrado, a noção de parceria possui um significado bastante amplo, abrangendo ferramentas gerenciais diversas como: concessões tradicionais, acordos de programa, permissões, subsídios empresariais etc.

Segundo Aragão, no Direito Comparado – Modelos Inglês e Português por nós anteriormente analisado – a ideia de parceria público-privada possui maior amplitude, fazendo

com que o instituto reflita com maior clareza o nível de interação entre o Poder Público e a entidade privada, diferentemente do que ocorre no Brasil, onde, especificamente na Lei Federal nº 11.079/04, só há previsão a duas espécies de PPPs, qual sejam, concessão patrocinada e concessão administrativa, espécies do gênero concessão, ao lado da concessão comum da Lei nº 8.987/1995.

Nesse sentido, é importante destacar que o projeto de Lei nº 2.456, que tratava das PPPs, contemplava inúmeros dispositivos não reproduzidos pela Lei nº 11.079/2004. Quando submetido ao Congresso Nacional, o projeto de lei ficou em debate por, aproximadamente, um ano, atraindo o interesse de bancos e empreiteiros (em razão das oportunidades de negócios), de governantes (devido à capacidade de implementação de obras e serviços) e da sociedade organizada, que possuía maior interesse nos serviços públicos (GOMES, 2013, p. 18).

Vale salientar, ainda, que a ideia de “concessão patrocinada” já estava prevista no art. 24 do Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional, que viria a ser convertido na Lei nº 8.987/1995. Deste modo, não fosse o veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso a esse dispositivo que continha a ideia de garantia de “uma receita bruta mínima” nos contratos de concessão, ter-se-ia, já no ano de 1995, a concepção de concessão patrocinada no Brasil.

Segundo Binenbojm (2008, p. 123), garantias como essa do estabelecimento de receita bruta mínima, além de incentivarem ineficiência operacional do concessionário, representam, na realidade, um risco potencial de dispêndio com subsídio pelo Poder Público.

Sendo assim, para melhor contextualização, cita-se o dispositivo vetado: Art. 24. O Poder concedente poderá garantir, no contrato de concessão, uma receita bruta mínima, ou, no caso de obras viárias, o correspondente a um tráfego mínimo, durante o primeiro terço do prazo da concessão.

Desta forma, com a edição da Lei Federal nº 11.079/2004, o instituto das parcerias público-privadas passa a designar contratos administrativos de um tipo especial no direito brasileiro, aos quais corresponderá um regime jurídico igualmente específico, que deve advir da união das duas modalidades de concessões presentes no referido regramento legal – concessão patrocinada e concessão administrativa – e não de conceitos sociológicos, políticos ou econômicos.

Assim, no Brasil, as PPPs podem ser conceituadas segundo Aragão (2005, p. 18):

Contratos de delegação da construção, ampliação, reforma ou manutenção de determinada infraestrutura e da gestão da totalidade ou parte das atividades administrativas prestadas por seu intermédio, mediante remuneração de longo prazo

arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixada em razão da quantidade ou qualidade das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado à Administração Pública ou à população.

5.3 Concessões Patrocinadas e Administrativas

As concessões patrocinadas, também conhecidas como subsidiadas, mínimas seguradas e subvencionadas, estão reguladas na Lei 11.079/04 e são uma espécie do gênero concessão do serviço público, onde a remuneração do concessionário abrange a tarifa cobrada aos usuários e uma contraprestação paga pelo poder concedente, principal diferença em relação à concessão comum. Além disso, vale ressaltar que na concessão patrocinada os riscos da obra ou serviço desenvolvido pela empresa são repartidos objetivamente com o ente público.

De acordo com Binenbojm (2008, p. 3), existem inúmeras justificativas econômicas para aplicação das concessões patrocinadas, são elas:

- (I) o esgotamento da capacidade de endividamento do Estado, em um ambiente político que valoriza a responsabilidade fiscal e o rígido cumprimento das obrigações assumidas pelo governo brasileiro com seus credores nacionais e internacionais. Tal circunstância reduz significativamente a capacidade de investimento do Poder Público em infraestrutura e serviços públicos, gerando os conhecidos “gargalos” estruturais e aumentando o chamado custo Brasil. Daí a enorme demanda por investimentos privados para o financiamento desses setores, o que, todavia, pressupõe a criação de condições favoráveis por parte do Poder Público;
- (II) exaurimento progressivo dos serviços públicos econômicos autossustentáveis, o que inviabiliza a opção pelo formato da concessão comum. Rodovias cuja receita com pedágio não cubra os custos de operação e manutenção (ou o investimento inicial da construção, recuperação ou ampliação da infraestrutura), embora não sejam sustentáveis para a iniciativa privada, pode vir a proporcionar um retorno econômico e social extremamente positivo. Daí ser justificável a previsão de uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado, como forma de criar o ambiente de atratividade necessário para seduzir os investidores particulares.

No Brasil, o sentido de concessão é restrito. Porém, em alguns países onde o sentido de concessão é amplo, existem diversas formas prestação de serviços públicos além do referido instituto, como é o caso das permissões dos serviços. Na França, por exemplo, existem várias formas de concessões e delegações, onde a remuneração não é formada somente por tarifa, sendo parecido com as parcerias público-privadas.

Conforme dito anteriormente, as concessões patrocinadas fazem com que os riscos das obras e serviços a serem prestados sejam divididos entre o concedente e o concessionário.

Porém, pode ser que o desenvolvimento da atividade pelo particular não gere lucro e, por isso, surgiu uma dúplice técnica: a subvenção do déficit e a técnica de garantia administrativa de lucro. Ambas as técnicas permitem um maior incentivo ao capital, levando em consideração os gastos com a produção.

As concessões administrativas também estão previstas na Lei 11.079/04 e, de acordo com Aragão (2005, p.12)

“concessões administrativas” são contratos em que a cobrança de tarifas é inviável econômica ou socialmente, de acordo com decisão política a ser discricionária e fundamentalmente tomada pelo estado, ou até mesmo juridicamente vedada, como cobrança pela saúde ou educação públicas (artigos 196 e 206, IV, CF), ou ainda porque o único usuário do serviço a ser prestado é o próprio estado. Aqui não se fala mais sequer em tarifa a ser complementada por verba do estado, mas da inexistência tout court de tarifas.

As concessões administrativas têm um leque mais amplo de serviços a serem prestados como, por exemplo, serviços públicos econômicos em relação aos quais o Estado decida não cobrar tarifa alguma dos usuários; serviços públicos sociais, como: educação, saúde, lazer em geral e cultura; atividades preparatórias ou de apoio ao exercício do poder de polícia que são indelegáveis à parte privada.

As concessões administrativas situam-se entre o conceito de delegação e terceirização, permitindo que exista um grande espaço entre a cooperação entre o Poder Público e as entidades privadas, inclusive sem fins lucrativos, chamado Terceiro Setor.

Nos contratos de concessões administrativas previstos pela Lei 11.079/04, as empresas contratadas têm maior autonomia na gestão de infraestrutura e prestação de serviço, não tendo nenhuma remuneração tarifária, sendo a remuneração do particular efetuada através dos resultados da sua própria gestão, assemelhando-se à *régie interesse* do Direito Francês que, segundo Valette (2000, p. 108):

São as delegações contratuais de serviço público a uma pessoa geralmente privada, na qual o Poder Público guarda somente a responsabilidade pelo seu funcionamento. A empresa não se remunera diretamente dos usuários do serviço público. Ela percebe do Estado valores associados aos resultados da sua gestão. Trata-se de um modo privado de gestão que não é uma concessão de serviço público, já que não há qualquer remuneração direta sobre os usuários do serviço.

Vale destacar que, enquanto delegação da gestão, a concessão administrativa deverá, primeiramente, garantir ao parceiro privado autonomia empresarial no desempenho do serviço. Tal autonomia advém da proibição de que as PPPs sejam destinadas exclusivamente

ao fornecimento de mão de obra, bem como ao fornecimento e disponibilização de equipamentos ou execução de obra pública.

Em segundo lugar, a remuneração do parceiro privado deve manter relação direta com a qualidade e quantidade dos serviços prestados à Administração ou à população, vez que a repartição de riscos entre os atores constitui-se numa exigência legal, motivo pelo qual a remuneração do particular não pode ser fixa.

É importante ressaltar que, embora as concessões administrativas sejam reguladas por um dispositivo legal específico, em determinadas situações concretas, ficam sujeitas à aplicação da Lei Federal nº 8.987/95 naquilo que não conflitar com a Lei Federal nº 11.079/04.

5.4 Parceria Público-Privada e a Necessidade de Licitação

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece a obrigatoriedade de se justificar a utilização da PPP, a qual não deve ser encarada como a única alternativa a ser escolhida pelo gestor público nem, tampouco, como solução para todos os problemas da Administração.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o legislador instituiu mecanismos específicos visando disciplinar a utilização desarrazoada e desmedida do citado instituto, impondo limites para o endividamento. Como exemplo, pode-se citar o art. 4º da Lei Federal nº 11.079/04, que elenca as diretrizes que devem nortear a celebração de PPPs e, entre estas, situam-se as que se referem à responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias e a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parcerias (incisos IV e VII).

Também é importante destacar o que dispõe o art. 28 do citado dispositivo legal, que estabelece limites indiretos aos Estados, Municípios e Distrito Federal ao proibir a concessão de garantia e realização de transferências voluntárias pela União aos citados entes se:

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Nesse sentido, de acordo com o que preconiza a Lei Federal nº 11.079/04, a instauração do processo administrativo para contratação de PPP deverá ocorrer mediante

justificativa da autoridade contratante apta a demonstrar, além do necessário interesse público, a vantagem da contratação mediante PPP em comparação à contratação tradicional, ou seja, o custo-benefício da contratação, considerando-se o ganho de eficiência na prestação dos serviços (art. 10, I, da Lei nº 11.079/04). Destaca-se que o texto constitucional, apesar de reconhecer a validade da colaboração privada, não permite a utilização desenfreada e impensada de parcerias contratuais que desincumbam o Poder Público de atividade e o desloquem para a função controladora.

Deste modo, impõe-se a obrigatoriedade de que se proceda a verificação de adequabilidade os contratos via PPP, uma vez que estes constituem um modus que importa inúmeras vantagens e desvantagens quando comparado a ajustes mais tradicionais.

Assim, se por um lado os resultados alcançados quando o contratado reúne obrigações múltiplas que se interpenetram, associada a um pagamento somente ocorre quando disponibilizado o serviço, e a distribuição de riscos que alivia o parceiro público da pesada carga prevista na legislação tradicional (Lei nº 8.666/93) são características que estimulam a contratação de PPPs, há aspectos que devem ser considerados para balizar a decisão administrativa. Dentre eles, podem-se citar os impactos que afetarão vários exercícios financeiros em razão do modo de endividamento próprio dessa espécie de ajuste, a duração prolongada do acordo que exige constante monitoramento e, especialmente, a melhoria dos níveis de serviço porque a atuação privada precisa vir acompanhada dos necessários avanços tecnológicos e outras variáveis de evolução, motivo pelo qual, torna-se questão fundamental de toda contratação pública e, neste espeque das PPPs, definição precisa daquilo o que se almeja ver realizado pelo privado.

Sendo assim, os níveis de serviço, bem como os indicadores que permitam o gerenciamento objetivo do objeto precisam estar colocados de forma clara e transparente a fim de permitir à sociedade e também aos interessados efetuar o acompanhamento da execução dos resultados propostos pela Administração Pública na contratação, em especial das PPPs, vez que a melhoria da qualidade do serviço prestado traduz-se no principal motivo para que a Administração prefira este instituto em detrimento dos demais.

6 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

6.1 Conceito de Cidades Médias

De acordo com as estimativas nas Nações Unidas (2008), o processo de urbanização ficará mais forte nas próximas décadas e, em 2050 a média mundial de urbanização chegará a 69%. Na América Latina e Caribe, será de 89% (BID, 2015, p. 05).

A rápida urbanização resulta em importantes déficits de infraestrutura urbana, gerando grandes contrastes de qualidade de vida dentro das cidades, com áreas desenvolvidas convivendo com zonas de extrema pobreza, carentes de serviços básicos e infraestrutura, deficientes em serviços sociais e condições habitacionais e ambientais precárias. Tais fatores despertaram a necessidade de instituição de políticas públicas voltadas a ordenar e a mitigar problemas gerados pelo processo de urbanização.

Nesse sentido, é importante destacar que o crescimento da população em determinadas cidades ocorreu numa taxa superior, sendo mais dinâmico que em grandes cidades, motivo pelo qual tais cidades são classificadas como médias (BID, 2015, p. 30).

A descentralização instituída no Brasil a partir da Constituição de 88 alçou os municípios à condição de executores das políticas públicas, ampliando-lhes a autonomia jurídica, financeira e política, conduzindo-os a uma mudança no conteúdo das políticas afetas ao desenvolvimento urbano, como discorre Motta (2009):

É neste contexto que as cidades médias ganham importância como centros econômicos. Desde a década de 1970, as cidades médias têm desempenhado um papel relevante na dinâmica econômica e espacial do país. Não há consenso sobre um conceito de cidades médias. Sua definição depende dos objetivos de especialistas e de políticas públicas específicas. Entretanto, o tamanho demográfico tem sido o critério mais aplicado para identificar as cidades médias, que podem ser consideradas aquelas cidades com tamanho populacional entre 100 mil até 500 mil habitantes.

A importância das cidades médias reside no fato de que elas possuem uma dinâmica econômica e demográfica própria, permitindo atender às expectativas de empreendedores e cidadãos, manifestadas na qualidade de equipamentos urbanos e na prestação de serviços públicos, evitando as deseconomias das grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, as cidades médias se revelam como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e bem estar que oferecem.

Durante os últimos anos, as cidades médias têm apresentado maior crescimento do que as outras cidades do Brasil, tanto em termos produto interno bruto (PIB) quanto da urbanização. Enquanto as cidades com mais de 500 mil habitantes estão perdendo participação no PIB nacional (queda de 1,64p.p. no período de 2002 até 2005), as cidades médias estão ampliando sua participação (aumento de 1,28 p.p. no mesmo período). Do ponto de vista populacional, as cidades com mais de 500 mil estão crescendo a taxas percentuais abaixo das cidades médias (entre 100 mil e 500 mil

habitantes). Isto porque, nos últimos anos, as cidades médias foram aquelas que apresentaram maior crescimento anual do PIB (cerca de 4,7% ao ano) e crescimento mais elevado da população (aproximadamente 2% ao ano).

Desse modo, como ensina Motta (2009), quando uma cidade alcança um crescimento econômico elevado, com altas taxas de crescimento do PIB, esta se torna atrativa para pessoas que buscam melhores condições de vida, aumentando a migração, a qual, por sua vez importa num maior crescimento populacional. Esta é uma característica registrada nas cidades médias: crescimento econômico acompanhado de crescimento populacional. Sendo assim, conclui o referido especialista:

Uma política de desenvolvimento urbano e regional, com foco em centros urbanos médios selecionados poderá fortalecer a rede urbana contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do País. Esta política de desenvolvimento deve aproveitar a fase de expansão do crescimento econômico das cidades médias com o objetivo de gerar externalidades positivas para todo o sistema urbano brasileiro.

Esse também é o entendimento de organismos internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que vem sugerindo o encaminhamento de ações voltadas a apoiar o desenvolvimento das cidades médias, com vistas a que essas possam definir seus planos e projetos de expansão em crescimento, propiciando melhores controles dos fatores que precisam ser mitigados relacionados ao crescimento, aumentando a sua capacidade de resiliência, conduzindo-as a um desenvolvimento urbano mais equilibrado, com índices de governabilidade satisfatórios e maior sustentação fiscal, resultando em mais qualidade de vida aos cidadãos (BID, 2015, p. 30).

6.2 Cachoeiro de Itapemirim como Cidade Média

Situado na Microrregião de Planejamento Central Sul, distante a aproximadamente, 135 km da capital Vitória, Cachoeiro de Itapemirim é considerado município de porte médio, com 205.213 habitantes estimados em 2013 (LOGIT, 2014, p. 16).

De acordo com a classificação hierárquica do REGIC 2007, Cachoeiro de Itapemirim é caracterizado como Capital Regional de nível C, vinculado diretamente a Vitória, Capital Regional A, a qual está diretamente ligada à rede da Metrópole Nacional do Rio de Janeiro.

Consideram-se capitais regionais centros que, como as metrópoles, também interagem com a camada superior da rede urbana, com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e área de influência de âmbito regional, sendo

indutoras do desenvolvimento nacional, motivo pelo qual denotam ser de grande relevo a implementação de ações voltadas à melhoria de sua infraestrutura, redução das desigualdades e promoção do bem-estar social.

Em resposta às necessidades da população, e da própria Administração, as quais, necessariamente, carecem da utilização de recursos nem sempre disponíveis nos cofres públicos, as Parcerias Público-Privadas vêm se apresentando, cada vez mais, como uma alternativa para viabilização de projetos e ações estruturantes e de alocação mais eficiente de recursos públicos em diferentes demandas, como: saneamento, resíduos sólidos, prédios públicos, transporte de massa, transporte público, aeroportos, sistema prisional, mobilidade urbana, rodoviária, iluminação pública, saúde, cultura, entre outros.

Nesse sentido, apresenta-se o abaixo o gráfico de projetos de concessão e PPPs desenvolvidos em todo o Brasil até abril de 2017:

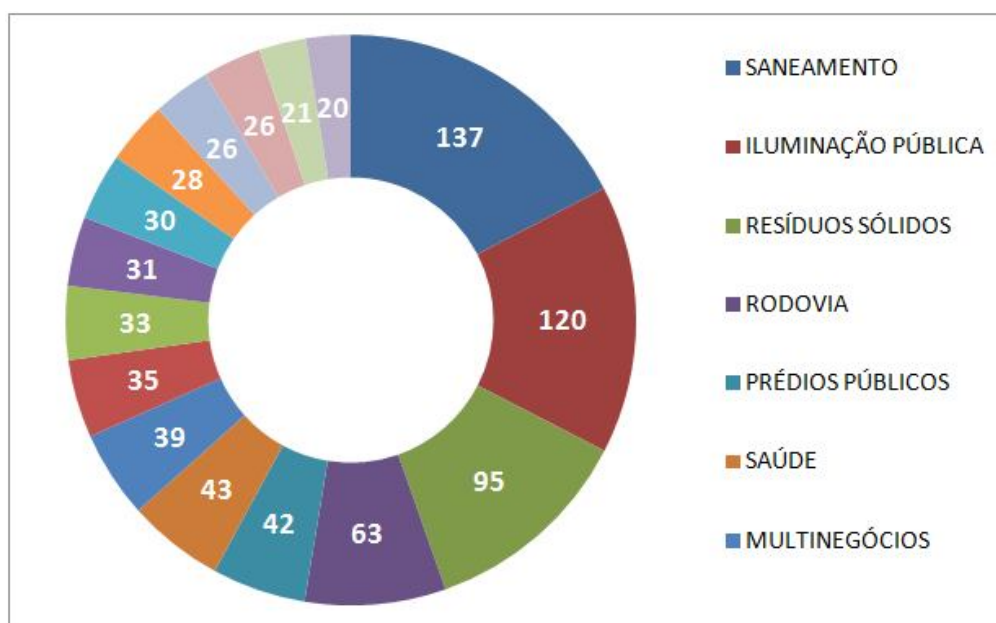


Gráfico 1 – Projetos de concessão de PPPs no Brasil em diversas etapas do ciclo de vida
Fonte: Radar PPP, 2017

O número de projetos de PPPs e de concessões lançados ano a ano comprovam a força dos municípios brasileiros no contexto do desenvolvimento nacional, como pode ser constatado pela análise das informações constante do Gráfico 2, adiante:

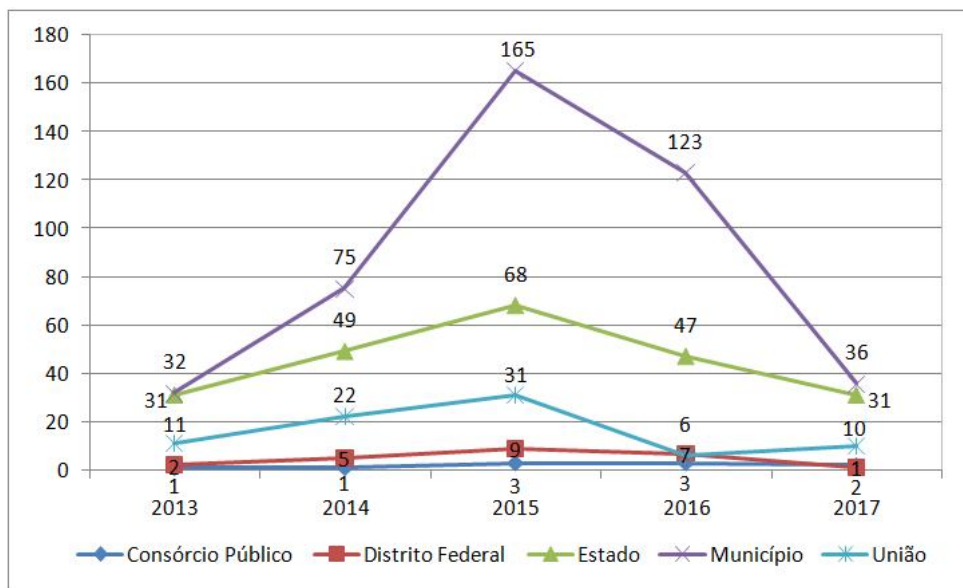


Gráfico 2 – Número de projetos de PPPs e concessões lançados anualmente no Brasil
Fonte: Radar PPP, 2017

Entre os projetos municipais lançados no entre os anos de 2016 e 2017, destacam-se algumas tendências importantes para o atendimento através de PPP, como demonstra o Gráfico 3:

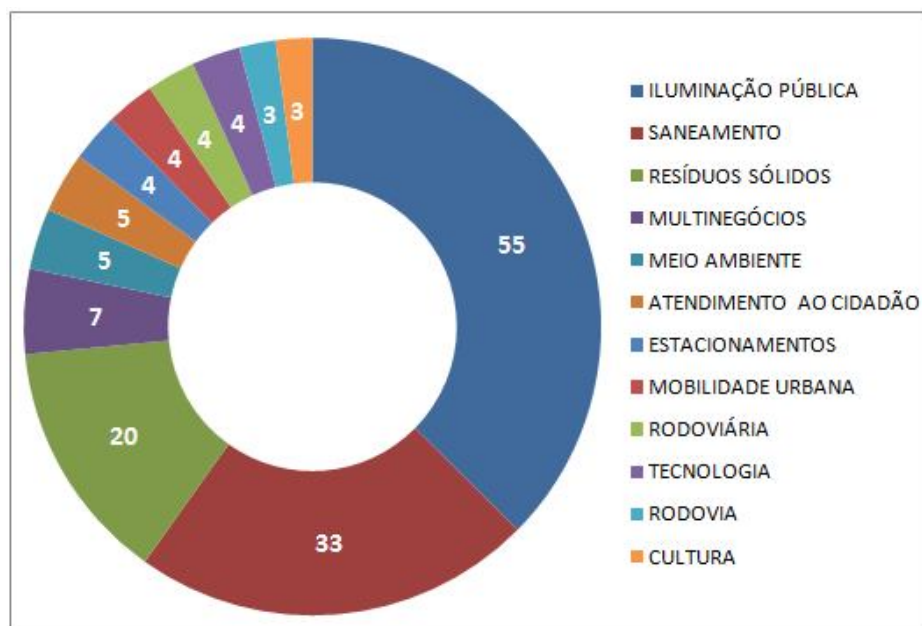


Gráfico 3 – Projetos municipais lançados nos anos de 2016 e 2017
Fonte: Radar PPP, 2017

Como pode ser observado, recentemente, o setor de iluminação pública tem despertado grande interesse, tendo em vista a edição da resolução nº 414/2010 pela Agência

Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que prevê a transferência ao município da responsabilidade sobre o sistema de iluminação pública, fazendo com que as prefeituras buscassem socorro junto ao instituto da PPP para tentar atender a nova obrigação que lhes foi imputada. (RADAR PPP, 2016, p. 14)

A demanda por um sistema de iluminação moderna, com lâmpadas eficientes, telegestão e indicadores de desempenho, encaixa-se com a flexibilidade e a eficiência inerentes aos contratos de PPP.

Dessa forma, que o setor de iluminação pública é um dos que vem se apresentando como de melhor destaque quanto a viabilização através de PPP. Dentre os municípios que estruturaram projetos de Parcerias Público-Privadas no setor de iluminação pública, citam-se Guaratuba (PR), com 8.595 pontos, Sorriso (MT), como 12.727 pontos de iluminação pública, Itatiba (SP), com 15.273 pontos, Jaboatão dos Guararapes (PE), com 44.317 pontos, Niterói (RJ), com 44.964 pontos, e o Distrito Federal (DF), com 326.964 pontos de iluminação pública (RADAR PPP, 2017, p. 10).

É importante considerar, que a utilização do modelo de PPP de iluminação pública não é uma prerrogativa das cidades grandes ou médias, vez que municípios pequenos têm utilizado deste instituto para viabilizar ações nessa área, como Urânia, no interior de São Paulo, Canela (RS), Uberaba (MG), Camaragibe (PE), São José de Ribamar (MA), Araguaína (TO), Marabá (PA) e Sombrio (SC). (RADAR PPP, 2016, p. 15).

Na área da saúde, a demanda por infraestrutura combinada com a busca pela eficiência dos recursos públicos e como medida de controle de gastos com pessoal previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem favorecido o desenvolvimento de projetos de PPP nessa área. Como exemplo, cita-se a implantação do Hospital Materno de Teresina (PI) com investimento de 200 milhões de reais (RADAR PPP, 2017, p. 11).

O estado do Espírito Santo também estuda implantar um hospital infantil seguindo o modelo de PPP. O estado de Rondônia pretende utilizar desse instituto para gestão do hospital de urgência e emergência. O estado do Rio Grande do Norte pretende direcionar ações para que a construção e a operação do Hospital Metropolitano de Natal ocorra através de PPP.

A prefeitura municipal de Sorocaba (SP) pretende utilizar-se de PPP para viabilizar o hospital da zona norte. A prefeitura de Limeira (SP) publicou consulta pública para implantação do hospital municipal através de PPP. Campo Largo (PR) e Foz do Iguaçu (PR), já possuem projetos em fases adiantadas na área da saúde. (RADAR PPP, 2016, p. 15).

No setor de saneamento, há projetos de PPPs em desenvolvimento em cidades de todas as regiões do país. Na região norte, Jacundá (PA), Marabá (PA), Rolim de Moura (RO),

têm projetos em estágios avançados. Na região nordeste, Campo Maior (PI), Itabuna (BA), lançaram os seus respectivos PMI's (Procedimento de Manifestação de Interesses).

No centro – oeste, os municípios de Bela Vista (MS) e Castanheira (MT), já se mobilizaram para efetuar a concessão do serviço de saneamento. Na região sudeste, Santo André (SP), publicou edital de PPP para o setor de saneamento, no valor estimado de 600 milhões de reais, assim como Mauá (SP), cujo valor de investimento deve superar 50 milhões de reais. (RADAR PPP, 2016, p. 16)

Na região sul, o município de Navegantes (SC), segue o mesmo caminho publicando edital cujo valor do contrato deve ser de aproximadamente 3 bilhões de reais. Bombinhas (SC), no mesmo sentido, tendo publicado concorrência no valor estimado de 1 bilhão de reais. Outros municípios também já se encontram com processo de licitação em andamento, como Palmeira (PR) ou encaminham projetos que ainda se encontram em fases preparatórias, como Corupá (SC), Pomerode (SC), Pelotas (RS) e Gravataí (RS). (RADAR PPP, 2016, p. 16).

No tratamento de resíduos sólidos, Marabá (PA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Bonito (MS) e Cascavel (PR), estão na fase de elaboração de estudos para a publicação de editais de PPPs. Cuiabá (MT) e Caruarú (PE), já lançaram consulta pública dos seus respectivos editais. (RADAR PPP, 2016, p. 16).

Há inúmeros outros segmentos em que se destacam outros projetos dignos de menção, como os aeroportos regionais (com iniciativas em Campos dos Goytacazes (RJ), Guarujá (SP) e Pouso Alegre (MG), ou as escolas/universidades (como as mais de setenta unidades do governo de Minas Gerais pretende implantar no modelo de PPP ou o novo prédio da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (SP). (RADAR PPP, 2016, p. 16).

Nos setores de água e esgotamento sanitário, nas cidades de Salvador, Manaus e São Paulo, com investimentos de 1 bilhão e 800 milhões de dólares. Entre outros setores como modernização do estado (328 milhões de dólares), habitação de desenvolvimento urbano (590 milhões de dólares), gestão fiscal e financeira (mais de 459 milhões de dólares), realizados em várias cidades brasileiras através de recursos captados junto ao BID. (BID, 2015, p. 26).

Na área de cultura, com a renovação de centros históricos nas cidades de Olinda, Ouro Preto, Recife, e Rio de Janeiro, com investimentos de 62,5 milhões de dólares (BID, 2015, p. 26).

No setor de transporte, nas cidades de Curitiba e São Paulo, com investimento de 610 milhões de dólares (BID, 2015, p. 26).

Neste passo, em continuidade à metodologia proposta à realização do presente trabalho, procedemos à aplicação de entrevistas a representantes da Prefeitura Municipal de

Cachoeiro de Itapemirim, com o objetivo de verificar a utilização ou a viabilidade da aplicação do instituto das Parcerias Público-Privadas na referida cidade média.

Entrevistada 1: Sônia Cristina Freciano – Subsecretária de Pesquisa e Desenvolvimento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Cachoeiro de Itapemirim – SEMDURB.

Questionamentos apresentados:

1- Você já ouviu falar de PPP – Parceria Público-Privada?

R: Ela tem como objeto, priorizar a prestação de serviço público a ser realizado com maior eficiência e menor custo para o ente da federação assumido por um "particular".

2- Você sabe se em Cachoeiro de Itapemirim existe PPP?

R: Infelizmente não, pois o poder público municipal desconhece esse recurso e ainda não alcançou o seu potencial em realizar soluções que a vista d'olhos está fora do seu alcance.

3- Você considera que o serviço público prestado atualmente pelos concessionários comuns é eficiente e de boa qualidade?

R: De ruim para péssimo, pois o nível de acompanhamento e a capacidade de cobrança deste não atende à urgência de vigilância necessária para que as exigências no cumprimento do serviço sejam de qualidade.

4- Em qual nível você considera que os serviços públicos prestados pelas concessionárias atendem as necessidades da população?

R: O atendimento é raso e geralmente muito caro e com baixo nível de fiscalização.

5- Em relação a projetos de infraestrutura, como aqueles necessários para que o município atenda ao que determinam as leis 10.257/2001, 12.587/2012 e 13.146/2015, no seu entendimento, qual seria a melhor alternativa?

R: O grau de abrangência do Plano Diretor é incrivelmente amplo, pois abarca o cuidado com todas as esferas de construção de uma cidade. Se o Plano Diretor estiver bem construído, o citado estatuto e a lei de mobilidade, teriam menos complicações em sua aplicabilidade. O ruim é quando as três propostas de lei são de qualidade duvidosa, pois a cidade fica numa realidade sofrível e sua população órfã de políticas públicas.

6- Você acredita que se Cachoeiro utilizasse PPPs algumas ações e/ou projetos de infraestrutura teriam maior chance de implantação ou seriam implantados de modo mais eficiente?

R: Com toda certeza! No entanto há que se estabelecer regras urbanísticas mais adequadas ao Município, para que a utilização desta ferramenta legal seja eficiente.

7- As PPPs podem ser usadas em algumas ações de planejamento urbano? Se sim, em quais?

R: Em serviços de concessão como por exemplo a coleta de lixo.

8- Em razão da sua função, quais as dificuldades que, na sua opinião, são consideradas como importantes desafios que, necessariamente precisam ser enfrentadas? Esses desafios, no seu entendimento, poderiam ser melhores tratados através de PPP?

R: A conjuntura política é bem caótica e quando pensamos em PPP logo nos vem a dúvida quanto a ética e a postura séria e justa que o serviço público deve ser tratado. A relação da política com o poder tem se mostrado promíscua, injusta e desigual e todas as ações tem se mostrado como uma política voltada para o privado (interesses particulares).

Entrevistado 2: José Arildo Valadão de Andrade – Procurador da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim,

Questionamentos apresentados:

1- Você já ouviu falar em PPP?

R: É poder pegar empréstimo com particular para realizar serviço público, seja para realização de obras ou prestação de serviços. De acordo com a Lei nº 11.079/2004, as Parcerias Público-Privadas são contrato administrativo de concessão, na modalidade administrativa e patrocinada. Os usuários desse serviço é a população em geral.

2- Você considera que o serviço prestado, em nossa cidade, pelos concessionários comuns é eficiente? De 0 a 5, em que nível você considera que a prestação do serviço público atende às necessidades da população?

R: O serviço público prestado pelos concessionários comuns em nossa cidade é eficiente, tanto na parte de transporte, quanto na área de água e esgoto. De 0 a 5, a prestação de serviços pelas concessionárias comuns é nota quatro.

3- Você acredita que se Cachoeiro implantasse as PPPs, alguns serviços seriam prestados de forma mais eficiente?

R: As PPPs não são a melhor forma de prestação de serviço público, vez que não foram criadas com esse objetivo. Além disso, por conta da divisão de responsabilidades entre o parceiro público e o parceiro privado, a Administração pode ser prejudicada, tendo que se responsabilizar por determinada situação, o que não acontece na concessão comum, pois a responsabilidade é somente do concessionário.

4- Tendo em vista que, no cenário atual, os municípios brasileiros carecem de recursos financeiros para a viabilização de obras de infraestrutura, você acredita que as PPPs seriam uma solução?

R: É viável em determinadas áreas, como por exemplo, a cultura e a urbanização, pois ainda não recebem recursos suficientes para a realização de projetos. Além disso, um grande problema enfrentado pelos municípios é a falta de conhecimento do instituto, uma vez que foi criado há pouco tempo e possui poucos profissionais especializados.

Foram ainda expedidos dois questionamentos, respectivamente para, Tatiana Pirovani, Diretora Técnica dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da AGERSA e Yuri Gagarin Sabino, Economista da AGERSA, mas que, em razão de não terem sido devolvidos até a data de conclusão do presente trabalho, não puderam ser utilizados.

A resposta dos entrevistados reflete que a Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim ainda não firmou uma posição clara acerca da utilização das Parcerias Público-Privadas, mas evidencia que o instituto poderá ser utilizado para viabilizar ações e projetos que a cidade precisa e a população anseia.

No nosso modesto entendimento, acreditamos que o município poderia envidar esforços no sentido de buscar maiores informações, inclusive em municípios do próprio Estado do Espírito Santo, a fim de definir a sua política para implantação dos investimentos necessários e prospectar os projetos que pretende realizar.

Desta forma, como demonstramos no presente trabalho, face as experiências e aos resultados alcançados em vários municípios, indubitavelmente, as PPPs têm grande possibilidade de utilização exitosa também na Cidade Polo Regional Sul do Estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ficou demonstrado durante o trabalho, o instituto das Parcerias Público-Privadas, originariamente criado para atender a demandas sociais de alguns países europeus que não possuíam recursos orçamentários suficientes para suprir a demanda populacional, notadamente em infraestrutura, passou a ser cada vez mais utilizado por diferentes governos em diversas partes do mundo, visando o atendimento das expectativas populacionais diante da, cada vez mais frequente, escassez de recursos públicos.

Observou-se, também, que os investimentos em infraestrutura demonstram-se fundamentais para o desenvolvimento econômico de um país, seja ele qual for. Mas, apesar disso, estes demandam consideráveis e preciosos recursos de capital público nem sempre disponível aos governos encarregados de promovê-los, o que contribuiu para que o instituto das Parcerias Público-Privadas passasse a desempenhar uma importante alternativa à materialização das ações e projetos almejados tanto pela sociedade, quanto pela Administração Pública. Constatou-se, também, que a demanda de investimento nessa área é ainda mais relevante no âmbito das cidades médias, em razão do fato de que estas são as principais indutoras do crescimento do país, motivo pelo qual vêm recebendo uma maior atenção dos governos nacionais, sendo, por isso, o tema trabalhado nesta monografia, quando buscamos demonstrar a viabilidade ou possibilidade da utilização das PPPs no Município de Cachoeiro de Itapemirim, considerado polo regional do sul do Estado do Espírito Santo, congregando o interesse de treze municípios.

Uma vez que o grave quadro de austeridade fiscal que atinge o país comprometeu consideravelmente a capacidade de financiamento dos governos federal e estaduais aos projetos locais, coube aos próprios municípios detectarem, por si, uma forma de concretizarem as ações e projetos de melhoria da infraestrutura das cidades.

Apesar de enfrentarem severas dificuldades à realização de investimentos em razão do grave quadro de crise econômica pelo qual atravessa o país, os municípios precisam enfrentar grandes desafios nos setores de iluminação pública, saneamento, resíduos sólidos, mobilidade urbana, entre outros, para os quais serão necessários vultosos investimentos na ordem de dezenas de milhões de reais, os quais as prefeituras não dispõem.

Deste modo, as PPPs vêm se mostrando como alternativa viável para suprir a falta de recursos e atender diferentes demandas do governo e da própria população. Contudo, como também demonstrado, a aplicabilidade do instituto na cidade de Cachoeiro de Itapemirim não é, de todo, pacífica em face do entendimento de que a sua adoção importaria numa maior

responsabilidade da Administração tanto na estruturação, quanto na realização do serviço. Mesmo assim, a opção pela adoção do modelo de PPP como solução de realização de projetos e serviços, notadamente em infraestrutura, demonstrou-se tecnicamente viável perante a grande maioria dos agentes públicos consultados a respeito.

Esse também é o nosso entendimento, consolidado nas experiências exitosas que o instituto das PPPs vem acumulando desde a sua instituição no cenário internacional e, principalmente, dentro do nosso país, fazendo-nos crer que, este é um caminho tangível e viável para que a Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim possa realizar os investimentos necessários e esperados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 18. ed., 2010.

ANUATTI-NETO, Francisco et al. **Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, v. 59, n. 2, abr./jun. 2005.

ANGHER, Anne Joyce (org). **VadeMecum Acadêmico de Direito Rideel**. São Paulo: Rideel, 18. ed., 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Positivo Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, maio-jun-jul, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 1 jul. 2017.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **Guia Metodológico Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis**. Washington DC, 2. ed., 2014.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **Liderando o Desenvolvimento Sustentável das Cidades**. Washington DC, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres: as Parcerias Público-Privadas na Constituição**. São Paulo: Renovar, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (online). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>, Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (online). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em 20 jul 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (online). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 18 jun 2017.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (online). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>, Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei 12.587, de 03 de janeiro de 2012 (online). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em 18 jun 2017.

BRASIL. Lei 13.146 de 03 de julho de 2015 (online). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em 20 jul 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 28. ed., 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Bahia: JusPodium, 3. ed., 2016.

COMISSÃO Européia. **Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões**. Bruxelas, 2004.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Parcerias Público-Privadas: Relatos de Algumas Experiências Internacionais**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas**. São Paulo: Atlas, 6. ed., 2008.

GOMES, A; DOS SANTOS, I. **O processo de privatização no Brasil e as Parcerias Público-Privadas**. In: 2º FÓRUM BRASILEIRO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E INFRAESTRUTURA, Belo Horizonte, 2013.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **PPP – Parceria Público-Privada**, São Paulo: Saraiva, 1. ed., 2012.

IBGE. Regiões de Influência das Cidades – 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>>, Acesso em 20 jun. 2017.

IESS (Instituto de Estudos de Saúde Suplementar). PPP, um modelo a ser considerado também para a saúde, Disponível em: <<http://www.iess.org.br/?p=blog&id=215>>, Acesso em: 10 jul. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Avaliação Geral sobre as parcerias público privadas**. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coord.). *Parcerias Público-Privadas Um Enfoque Multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 3. ed., 2008.

LIMA, Carlos Eduardo Dantas de Oliveira. **A Instituição das Parcerias Público-Privadas e a Sua Aplicação na Administração Brasileira**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27175/a-instituicao-das-parcerias-publico-privadas-e-sua-aplicacao-na-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

LIMA, J; PAULA, L; DE PAULA, R. **Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar**. 2005. 7f. Monografia (Especialização em Administração Pública) - Curso de Especialização Latu Sensu em Administração Pública, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2005.

LOGIT; GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Plano de Mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Vitória, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 7. ed., 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, Governo Federal. Brasil. Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>> Acesso em 30 jun. 2017.

MOTTA, D; DA MATA, D. **A importância da cidade média**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1002:a-importancia-da-cidade-media&catid=29:artigos-materias&Itemid=34>. Acesso em: 1 set. 2017.

PÉRICO, A; REBELATTO, D. **Desafios das Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. Revista de Administração Pública; Rio de Janeiro, v. 39, nº 5, 2005.

PINTO, Luísa. Portugal é o país da UE que mais recorreu a contratos de Parcerias Público-Privadas (online). Disponível em: <<https://www.publico.pt/2010/05/24/economia/noticia/portugal-e-o-pais-da-ue-que-mais-recorreu-a-contratos-de-parcerias-publicoprivadas-1438575>>, Acesso em 17 jun. 2017.

PPP chileno permitiu uma verdadeira revolução viária, diz BID. Estadão (online). São Paulo. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ppp-chileno-permitiu-uma-verdadeira-revolucao-viaria-diz-bid,20040412p19171>>, Acesso em 12 jul. 2017.

RADAR PPP. **Panorama das PPP's e Concessões no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/biblioteca/>>, Acesso em: 14 jul. 2017.

RADAR PPP. **Material de Leitura do Seminário de Melhores Práticas em PPP's**. 2016. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/biblioteca/>>, Acesso em: 14 jul. 2017.

REIS, R; SARMENTO, J. **A Ascensão e Queda das Parcerias Público-Privadas em Portugal**: Parcerias Público-Privadas – Experiências, Desafios e Propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

RIBEIRO, Luís Reis. PPP. E a maior bomba-relógio da Europa está em... Portugal, Disponível em: <<https://www.dinheirovivo.pt/economia/ppp-e-a-maior-bomba-relogio-da-europa-esta-em-portugal/>>, Acesso em 20 jun. 2017.

SCHAPPO, Mateus. A Retomada do Crescimento no Setor Energético através da Concessão de Serviços e das Parcerias Público-Privadas (PPP). 2008. 61p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração Desenvolvimento Regional e Urbano, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SOARES, Neliane Cristina, Parcerias Público-Privadas: apontamentos gerais e experiências internacionais. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2952>, Acesso em: 19 jul. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2007.

VALETTE, Jean-Paul. **Le Service Public à La Française.**, Paris: ed. Ellipses, 2000.

WALD, A.; DE MORAES, L; WALD, A. **O direito de parceria e a lei de concessões**. São Paulo: Saraiva, 2. ed., 2004.