

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: CENÁRIO ATUAL, VANTAGENS E CARACTERÍSTICAS.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL RIGHTS: CURRENT SCENARIO, ADVANTAGES AND CHARACTERISTICS.



Demerval Nunes de Sousa Filho¹

RESUMO: As Parcerias Público-Privadas - PPP são definidas pela Lei 11.079 como contrato de concessão seja na modalidade patrocinada ou administrativa, com distintas formas de remuneração. As limitações orçamentárias, agravadas pela COVID-19 e a perda de arrecadação pelos entes da federação, convergem para agravar o *déficit de infraestrutura*, tais como, rodovias, portos e aeroportos, bem como agravam o *déficit na prestação dos serviços públicos e implementação de direitos sociais*, dentre eles, o direito fundamental a saúde, educação, moradia, transporte, saneamento e tratamento adequado dos resíduos. Daí a importância do conhecimento das vantagens e características das PPP's pelo intérprete, especialmente em razão das peculiaridades, notadamente caracterizada pela multidisciplinaridade, por ensejar abordagens fiscal, jurídica, ambiental, engenharia, dentre outras análises, tais como abordagem da viabilidade e modelagem. Diante desse cenário, valendo-se do método dedutivo, além da utilização de dados estatísticos fornecidos pelo tesouro direto, buscou a pesquisa analisar esse sofisticado instrumento de implementação de infraestrutura e prestação de serviços públicos tão urgentes e necessários à população.

PALAVRAS-CHAVE: Parcerias Público-Privadas. Vantagens. Características. PPP. Infraestrutura. Serviços públicos. Lei 11.079.

ABSTRACT: Public-Private Partnerships are defined by Law 11,079 as a concession contract, whether sponsored or administrative, with different forms of remuneration. Due to budgetary constraints, aggravated by COVID-19 and the loss of revenue by federation entities, it converges to worsen the infrastructure deficit, such as highways, ports and airports, as well as aggravating the deficit in the provision of public services or implementation social rights, including the fundamental right to health, education, housing, transportation, sanitation and adequate treatment of waste. Hence the importance of the knowledge of the advantages and characteristics of PPP's by the interpreter, especially due to the peculiarities, notably characterized by multidisciplinary, by giving rise to fiscal, legal, environmental, engineering approaches, among other analyzes, such as the feasibility and modeling approach. In view of this scenario, using the deductive method, in addition to the use of statistical data provided by

1 Professor de Direito da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Doutor em Direito pela FADISP (São Paulo - SP). Mestre em Direito pela Universidade FMU (São Paulo - SP). Pós-graduado (grau especialista) em Direito Tributário pela Universidade Mackenzie (São Paulo - SP). Graduado em Direito pelo CEUT. Ex-Assessor Jurídico da FECOMERCIO/SP (2009-2013). Membro da Comissão de Relação com o Poder Judiciário da OAB/PI (2020/2021). Advogado inscrito na OAB/PI e OAB/SP.

the direct treasury, the research sought to analyze this sophisticated instrument for implementing infrastructure and providing public services so urgent and necessary to the population.

KEYWORDS: Public-Private Partners. Advantages. Characteristics. PPP. Infrastructure. Public services. Law 11.079.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Vantagens das PPP's. 2. Características das PPP's. 2.1. Desestatização (não privatização). 2.2. Concessões Comum e PPP's. 2.3. Viabilidade (fontes da viabilidade). 2.4. Amplitude das PPP's. 2.5. Lógica econômica-jurídica das PPP's. 2.6. Remuneração e calibração. 2.7. Modelo estruturado. 2.8. EVTEA. 2.9. Direito de explorar, fluxo de receitas e prêmio. 2.10. Sistema de reequilíbrio: metodologia e compensação. 3. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Advantages of PPP's. 2. Characteristics of PPP's. 2.1. Denationalization (not privatization). 2.2. Common Concessions and PPP's. 2.3. Viability (sources of viability). 2.4. Amplitude of PPP's. 2.5. Economic-legal logic of PPP's. 2.6. Remuneration and calibration. 2.7. Structured model. 2.8. EVTEA. 2.9. Exploration rights, flow of income and award. 2.10. Rebalancing system: methodology and compensation. 3. Conclusion. References.

Introdução.

As Parcerias Público-Privadas (doravante PPP) não se prestam para escapar das limitações orçamentárias, especialmente comprometidas pela pandemia pela COVID-19 e a perda de arrecadação pelos entes, o que é agravado pela expansão da dívida pública bruta federal, reduzindo as chances de aportes e investimentos em infraestrutura face o nível do endividamento e orçamento comprometido com gastos obrigatórios².

Esse delicado momento, de pandemia mundial, com a consequente recessão agrava o *déficit de infraestrutura*, tais como, rodovias, portos e aeroportos, bem como agrava o *déficit na prestação dos serviços públicos* e implementação de direitos sociais, tais como o direito fundamental a saúde, educação, moradia, transporte, saneamento e tratamento adequado dos resíduos, dentre outros.

Fixa-se, pois, o objeto da análise, isto é, as *razões corretas que evidenciam ser possível e viável a PPP*³. Dito de outro giro, depurar-se-á que *(i) não ter recursos para ampliar*

2 Conforme site do Tesouro Nacional, disponível em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>>.

Em 2017, a dívida pública bruta federal atingiu 74% do PIB, chegando ao valor total de R\$ 3,559 trilhões. **Em 2018**, continuou sua trajetória de crescimento fechando o ano em 76,7% do PIB perfazendo uma dívida bruta de pouco mais de R\$ 3,879 trilhões. **Em 2019**, a referida dívida chegou a R\$ 4,248 trilhões, registrando um crescimento de 9,5% comparado a 2018, fechando em torno de 77% do PIB.

3 Também designado como *go/no go*. A visão equivocada e superficial de não gerar impacto orçamentário

a disponibilidade de infraestrutura, bem como (ii) não ter recursos para universalizar o acesso a serviços públicos considerados essenciais jamais poderão ser, de modo isolado, parâmetros para a deliberação pela realização de PPP.

São, portanto, algumas das vantagens que, todavia, exige-se do intérprete a *conjugação de diversos outros fatores*, inclusive a observância do parâmetro legal, nesta área de tão peculiar *multidisciplinaridade*, por ensejar abordagens fiscal, jurídica, ambiental, engenharia, dentre outras análises, tais como abordagem da viabilidade, modelagem econômica, modelagem financeira etc.

1. Vantagens das PPP's.

Além do investimento em infraestrutura e acesso a serviços públicos, as **vantagens** podem ser reunidas em ganhos de eficiência⁴, maior grau de satisfação do usuário, redução do prazo de construção⁵ e redução do custo. Desponta, portanto, a possibilidade de **construir ativos acoplados a prestação de serviços públicos**, com adequada metodologia e critérios objetivos e técnicos dando condições para deliberar, se vale a pena ou não, a realização de PPP⁶. Disso resulta que não é correto afirmar que PPP não gera impacto fiscal. Ao revés, o impacto orçamentário é verificado no médio e longo prazo e, por conseguinte, diz-se que é impacto diluído.

Em complemento, são **vantagens⁷ ao ente público**: (1) compartilhamento dos

somente poderia se sustentar no “ano zero”, visto que neste primeiro ano contratual é possível que o ente público não tenha que investir e/ou compromisso financeiro imediato.

4 Diz-se eficiente pelo *(i) incremento de segurança quanto ao cronograma*, *(ii) pela redução de custos, visto que evita mobilizações por conta de restrições orçamentárias*, *(iii) pelos ganhos da contratação conjunta*, na qual o setor privado é encarregado da construção, manutenção e operação, **com liberdade de escolha** de materiais e soluções tecnológicas e, por fim, *(iv) pela melhor alocação de risco*, observada a regra segundo a qual **risco deve ser alocado/atribuído a quem melhor o gerencie**.

Ora, as características noticiadas não são senão decorrência por conjugar *(a) dimensão e risco do investimento*, isto é, investimento com dimensão razoável e ganhos de eficiência em razão da transferência do risco; *(b) relevância das despesas de operação e manutenção*, isto é, o custo inicial de investimento, custo de operação e custo de manutenção atribuídos ao setor privado e, por fim; *(c) capacidade do setor público para regular e fiscalizar*, vale dizer, atuar na modelagem do projeto, gestão da licitação, verificação de desempenho, gestão da concessão e, por último, celebração do contrato. Daí, faz-se crítica, portanto, a necessidade de agência reguladora, com verificadores independentes pelo próprio setor público.

5 Estudos denotam que a licitação tradicional demanda 36 meses para conclusão. Por outro lado, as PPP levam não mais que 13 meses para a conclusão da construção.

6 É o que se entende por *value for money*.

7 A rigor, as vantagens não pertencem a um ou outro ente. São, na verdade, ganhos da sofisticada ferramenta, ganhos do modelo de gestão com inovação e qualidade.

riscos, alocando rigorosamente diversas situações a quem melhor possa geri-lo⁸ (matriz de risco); (2) possibilidade de alavancar investimentos em infraestrutura e ampliar a prestação dos serviços públicos; (3) estudos prévios que evidenciem as vantagens da realização de PPP; (4) pagamento vinculado aos indicadores de desempenho⁹, de modo que a remuneração levará em consideração o grau de satisfação, sem afetar a bancabilidade do projeto¹⁰, (5) concentração de contratos, com a consequente redução do custo da transação, gerido pela sociedade de propósito específico; (6) menos aditivos, menos correções e melhor custo de transação do projeto (sem aditivos com limite legal de 25% das concessões comuns); (7) prazos mais eficientes no que tange finalização da construção no prazo contratual; (8) redução do impacto orçamentário, visto que a infraestrutura e os serviços públicos são diluídos no médio e longo prazo; (9) controle do fluxo, no limite de 5% da receita corrente líquida, com previsão de gastos (dever de informar) trimestralmente pelos próximos 10 anos¹¹.

Para o **setor privado**, as vantagens são: (10) melhor possibilidade de precificar no certame, em razão da matriz de risco bem delimitada; (11) utilização de meios eficazes para garantir o recebimento da contraprestação do ente público¹²; (12) não utilização de pagamento por precatório, redução de litígio e redução de protestos; (13) estímulo ao incremento na capacidade tecnológica, de modo a permitir que o ente privado tenha maior ganho de eficiência e rentabilidade; (14) redução das incertezas, por meio de mecanismos contratuais.

2. Características das PPP's.

2.1. Desestatização (não privatização).

8 Regra pela qual o risco deve ser alocado/atribuído a quem melhor o gerencie. Por exemplo, riscos ambientais naturalmente são alocados ao ente público. Em contrapartida, riscos de construção são notadamente atribuídos ao setor privado.

9 Com razão, os indicadores de desempenho devem sim incidir sobre a remuneração. Crê-se adequado e razoável que **30% da remuneração** seja destinada a forçar o bom desempenho e a boa qualidade da prestação do serviço. Em complemento, crê-se que **70% da remuneração** permita a continuidade da atuação do ente privado, que terá a quantia bastante e suficiente para fazer frente o serviço da dívida e os custos operacionais básicos, de modo que resta salvaguardado a própria continuidade do serviço e a bancabilidade do projeto.

10 É justamente dentro desse mínimo indispensável para a continuidade e bancabilidade que se fixam as balizas para o reequilíbrio dos contratos afetados pelo novo normal.

11 Há acentuada crítica no sentido de que o limite de 5% não é senão severo limite, dotado de viés quase punitivo. A rigor, deveria ser contabilizado como dívida específica, **sem comprometer** a dívida global dos Estados, sob pena de prejudicar a capacidade de alavancar operação de crédito. Dito de outro giro, PPP não é operação de crédito, senão postergação de pagamento através de concessão para o privado de serviço que será prestado. Há projeto em tramitação elevando para 15%.

12 É o que se entende pela lógica da remuneração baseada em **desempenho e foco** em indicadores de performance e no resultado que pode ser alcançado a partir daquele ativo.

Enfrentadas as vantagens, direciona-se a análise para as **características** das PPP's. A **primeira característica**, finca-se que PPP é espécie do gênero desestatização, mas não privatização. Vale dizer, entende-se por desestatizar a redução do poder ou influência do Estado.

Assim, o Estado pode reduzir¹³ a atuação no domínio econômico e social seja quando transfere a propriedade, isto é, quando **vende ativos** ou ações para o setor privado (neste caso, privatização) ou quando **transfere a execução** do serviço público, seja por delegação e/ou parcerias (neste caso, não ocorre privatização, visto que o titular permanece sendo do ente público, mas tão somente a execução).

2.2. Concessões Comum e PPP's.

A **segunda característica**, apta a distinguir concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa, não é senão a **remuneração**, aqui delimitado ao quesito origem dos recursos¹⁴. Ora, a definição legal contida na Lei 11.079 define PPP como contrato de concessão seja na modalidade patrocinada ou administrativa e, a partir daí, as distintas formas de remuneração.

A **concessão comum**, a mais antiga das concessões, contida na Lei nº 8.987/95, é aquela na qual a parceria entre público e privado para *realização de investimentos em infraestrutura e serviço público* é **remunerada exclusivamente pelo usuário**. Não há, portanto, aporte do ente público e a atuação do privado ocorre por “sua conta e risco”. São exemplos as rodovias de São Paulo (ideia clássica dos pedágios), bem como os recentes aeroportos leiloados, como de Florianópolis, Fortaleza e Porto Alegre. A viabilidade decorre das receitas operacionais, ainda que seja eventualmente admissível receitas alternativas ou complementares (receitas extraordinárias), o que irá melhorar a modicidade tarifária.

A **concessão patrocinada**, modalidade de PPP, contida na Lei nº 11.079/04, é aquela na qual a parceria para *realização de investimento em infraestrutura e serviço público* é remunerada, **em adição à tarifa do usuário**, por meio de **aportes regulares do setor público** (isto é, contraprestação). Há, pois, aporte do ente público (logo, gera impacto no orçamento público no médio e longo prazo) e a atuação do privado ocorre com delimitação e compartilhamento dos riscos (matriz de risco). São exemplos, a linha amarela do metrô de São

13 Deixar-se-á para outro momento a resposta à seguinte pergunta: “Há redução do tamanho do Estado?” Por ora, as pistas podem conduzir ao pensamento que não necessariamente...

14 Sobre a sistemática da remuneração, será apresentado em temática específica – item 2.6.

Paulo e o veículo leve sobre trilho – VLT – Prefeitura do Rio de Janeiro. A *viabilidade* decorre das características da concessão comum e concessão administrativa.

Por fim, a **concessão administrativa**, modalidade de PPP contida na Lei nº 11.079/04, é aquela na qual a parceria para realização de *prestação de serviço*, ainda que envolva execução de obra e instalação de bens, é **remunerada exclusivamente pelo ente público**. Verifica-se que, seja por razões políticas ou técnicas, a inviabilidade da cobrança de tarifa. Assim, não se mostra possível e/ou adequado cobrar do usuário, motivo pelo qual há uma fonte única de remuneração do privado, com o conseqüente impacto orçamentário. São exemplos, o Hospital do Subúrbio (BA) e a Rede de Ensino Municipal (BH). A *viabilidade* decorre do fato de que, em princípio (ano zero), não gera receitas operacionais, como cobrança de tarifas dos serviços públicos essenciais prestados, contudo, em razão da *geração de externalidades*¹⁵ desponta a viabilidade dessa alternativa.

2.3. Viabilidade (fontes da viabilidade).

Reflexamente, dessa característica extrai-se a **terceira**, relacionada com a *viabilidade (viabilidade x recursos x riscos)*. Ora, os projetos de infraestrutura e serviços públicos demandam a um conjunto de *usos de recursos*, em especial recursos de capital e custos operacionais, para fazer frente às necessidades para viabilidade do projeto. Disso decorre a três modalidades de contratos de longo prazo para suporte de infraestrutura e serviços públicos. São eles a *concessão comum, patrocinada e administrativa*. Assim, para ter viabilidade, necessitam de três tipos de receitas diferentes.

Na *(i) concessão comum*, verifica-se que a sua viabilidade decorre da geração de **receitas operacionais**, como por exemplo, o pedágio enquanto fonte principal para viabilidade do empreendimento de rodovia pedagiada. Há a possibilidade de receitas extraordinárias, como alternativas e/ou complementares, de projetos acessórios que podem ser admitidas, concorrendo para que o setor privado alcance a viabilidade econômica-financeira do negócio. A receita extraordinária pode inclusive ser determinante na obtenção da concessão quando a modelagem assim permite, tornando as tarifas mais módicas (modicidade tarifária da concessão).

Não por acaso, foi estabelecida inicialmente com único modelo de concessão possível, que **surgiu em 1995**, no ambiente de estabilização da economia, tendo a viabilidade

15 Gera maior benefício público e, por conseguinte, maior externalidades.

das receitas geradas pelo mercado (receitas que o setor privado pode obter), sem concurso de receitas públicas, não demandando riscos relevantes pelo setor público, no momento de reequilíbrio macroeconômico e combate a hiperinflação, protegendo-se o setor público de mais ônus. Logo, trata-se de sistema autossustentável sem concurso de receitas públicas, sem subsídio e sem contraprestação.

Na *(ii) concessão patrocinada*, verifica-se a combinação da concessão comum e concessão administrativa. Conjuga características da concessão comum, isto é, o setor privado é capaz de cobrar tarifa e com isso levantar receitas operacionais significativas que, todavia, faz-se necessário complementar receitas de modo a alcançar a remuneração de mercado e com isso a viabilidade do projeto.

Por fim, na *(iii) concessão administrativa*, em princípio, não gera receitas operacionais, como a cobrança de tarifa da administração pública, seja em razão da impossibilidade ou *inviabilidade prática de proceder a cobrança*. É o caso, por exemplo, penitenciária, hospital, creche. Disso decorre que a viabilidade do projeto não se dá pela cobrança de tarifas ou preços do agente privado, mas em razão do *interesse social*, retorno social inerente. Assim, considerando os benefícios externos (*externalidades ao projeto*), não apropriáveis privadamente, é necessária a contraprestação pecuniária da administrativa. Portanto, **a partir de 2004¹⁶**, passou a ser possível a formulação de contratos que admitem o concurso do setor público, tanto na contraprestação pecuniária (e a novel figura dos aportes) quanto na assunção de riscos decorrentes de repartição de riscos entre público e privado (matriz de risco do empreendimento).

2.4. Amplitude das PPP's.

16 Com o desenvolvimento legal da matéria, para além das fontes de viabilidade das concessões, vê-se que o próprio ambiente foi alterado, inclusive com as práticas dos players e administração pública. Desde então, há o desenvolvimento da lei das concessões e, depois, com a lei das PPP, de modo que a viabilidade técnica deve ser somada com a viabilidade das receitas, em profunda interação na formatação do desenho que gere maior benefício público (externalidades), podendo demandar, na prática, concurso de receitas públicas na forma patrocinada, por exemplo, no caso em que eventual pedágio não é suficiente, reclamando para fins de autossustentação a contraprestação. Portanto, receitas devem cobrir usos de recursos em *OPEX (operational expenditure – despesa operacional)* e *CAPEX (capital expenditure – gasto de capital)*

Em tempo, há uma *intercambialidade entre OPEX e CAPEX* em projetos de infraestrutura. A tecnologia empregada poderá requisitar mais um ou outro elemento, tornando-o mais viável. Trata-se, portanto, de questão importante para o enfrentamento na **fase da modelagem**. A tecnologia poderá, em última análise, tornar eficiente e viável ou, todavia, ineficiente e inviável, a depender do ambiente da economia, ambiente financeiro, ambiente regional, dentre outras abordagens do projeto.

Assim, tem-se que investimentos em capital vão produzir despesas operacionais (CAPEX → OPEX).

A **quarta**, a amplitude para celebrar uma PPP. Abrange qualquer ente da administração pública direta e indireta, órgãos fundos especiais e entidades controladas direta ou indiretamente pela administração pública. Portanto, atende uma ampla gama de ente público, bem como de atividades, no qual setor público e privado atuam juntos para prover infraestrutura e serviços públicos, mediante prolongada colaboração (5 a 35 anos), com compartilhamento de riscos e por tais razões elencam-se vantagens em continuidade, com valor contratual mínimo de R\$ 10 milhões de reais.

2.5. Lógica econômica-jurídica das PPP's.

A **quinta**, a *lógica econômica-jurídica* atribuída às PPP. Trata-se de lógica voltada para o desempenho, de modo que o foco é direcionado para os indicadores de performance e no resultado que pode ser alcançado a partir daquele ativo. Assim, além da remuneração acordo com o *grau de satisfação e grau de qualidade (fator “q”)*, optou o legislador em *não exigir elementos de projeto básico, tais como engenharia utilizada na obra, tipo de material, quantidade e qualidade*¹⁷, mais sim **detalhamento dos indicadores de desempenho e de resultado do serviço prestado (performance)**.

Cria-se, reflexamente, *sistema conectado* a partir de uma tríade que contém (i) *indicadores de performance (detalhados)*, (ii) *flexibilidade da forma de cumprimento das obrigações contratuais e, por fim*, (iii) *sistema de pagamento no qual os indicadores de desempenho estão conexos (e influem) na remuneração*, de tal modo que a “nota” da qualidade e satisfação será um multiplicador da remuneração, podendo reduzir a remuneração se não atender aos resultados estipulados.

Tem-se, portanto, o modelo da *lógica nos resultados* unido ao *sistema conectado (tríade vista acima)*, o que força o ente privado a empreender a melhor qualidade possível para alcançar maior grau nos indicadores de desempenho ao longo de todo o período contratual (de

17 A escolha do legislador não significa, todavia, que o ente público possa, em determinada situação, **reputar por conveniente a utilização de projeto básico**, buscando reduzir incerteza e dar maior lastro para os valores. Evitar-se-á, como afirma a crítica, que o ente público pague valor muito maior que o devido. Ainda que filiado a essa crítica, apenas for força investigativa, resta afirmar que eventual projeto é meramente referencial/indicativo, portanto, **não obrigatório, não mandatário**.

E assim deve ser a trilha interpretativa, sob pena de dar lastro a criar obstáculo à bancabilidade do projeto e, por consequência, utilização de exceções alegando erro de projeto que lhe foi imposto pelo ente público e/ou reequilíbrio do contrato. Em última análise, reforça-se aqui que o grande objetivo não é cumprir o projeto básico ou projeto executivo. Na verdade, o que se persegue é **alcançar o resultado bem definido** no contrato e seus respectivos indicadores de desempenho fixados.

05 a 35 anos), tendo que conviver com o projeto por todo período e daí o incentivo para a escolha do material e metodologia construtiva eficientes, sob pena que defeitos ou má-qualidade reduzam a remuneração.

Portanto, malgrado não ser tão importante, por ora, especificar o material, a quantidade e qualidade, detalham-se os indicadores de desempenho e de resultado do serviço prestado enquanto modelo lógica econômico-jurídico pautado nos resultados¹⁸.

2.6. Remuneração e calibração.

Da lógica econômica-jurídica extraem-se as balizas para os parâmetros da remuneração. É essa a **sexta característica**. Deve-se, portanto, sopesar a forma de remunerar x financiabilidade do projeto (bancabilidade), todavia, sem que o grau de satisfação e fator qualidade (fator q) inviabilizem a própria continuidade do projeto, o que conduziria a disputas judiciais, pleitos de reequilíbrio, dentre outras consequências.

Desse modo, além de *claro e eficiente*, o **sistema de remuneração** deve ser vinculado a indicadores de desempenho que, *ao invés de buscar aplicação de multas e sanções*, é pautado na **calibração**, nivelando remuneração e prestação de serviço. Essa calibração é, portanto, a correlação entre remuneração e prestação de serviço observando-se os indicadores de desempenho pactuados.

Esse mecanismo de remuneração foi utilizado nos aeroportos de *Guarulhos, Brasília e Campinas*¹⁹ (vide nota de rodapé), **atrelando sistema de remuneração x desempenho x bancabilidade x continuidade**. Assim, por meio da calibragem, há inúmeros ganhos na variação conforme o desempenho, porém, não pode por em xeque a possibilidade de (i) pagamento da dívida, (ii) pagamento do custo fixo do serviço e, por fim, (iii) pagamento dos custos imprescindíveis para a continuidade da prestação do serviço público. São essas as

18 No extremo, buscando o trivial, tem-se que a remuneração do ente privado é diferida no tempo e, por consequência, o ente privado sofrerá as consequências no bolso das escolhas equivocadas.

19 Utilizou-se o sistema de remuneração a seguir: “ $P_t = A_t + B_t$ ”.

Sendo que “ $A_t = P_{t-1} \times (IPCA_t / IPCA_{t-1}) \times X$ ” e “ $B_t = A_t \times (-Q_t)$ ”.

P_t corresponde às tarifas; A_t corresponde ao componente índice de inflação e os efeitos do fator X; B_t corresponde ao componente dos efeitos do fator q; X corresponde ao fator de produtividade e Q_t fator de qualidade dos serviços.

Fator X corresponde ao multiplicador do preço tarifário, medindo o ganho de produtividade que ocorreu ao longo do tempo, como por exemplo, desenvolvimento tecnológico. No fim, há o estímulo para o setor privado buscar ganhos de produtividade e aumentar a eficiência, visto que não há apenas decréscimo, como também bonificação (ex. decréscimo de 7,5% e bônus de 2%).

balizas do sistema de remuneração.

Daí o cuidado com a calibração do sistema de remuneração. **Se não variar**, deixa de gerar comprometimento do setor privado. Por outro lado, **se variar demais**, poderá impedir ou comprometer a bancabilidade e continuidade do projeto, dando ensejo a disputas jurídicas de rescisão ou reequilíbrio²⁰.

2.7. Modelo estruturado.

Sétima característica. Nos casos de PPP's, há um rigoroso modelo estruturado para fins de elaboração de projeto. Trata-se de fluxo, de marcha sequencial que perpassa por três etapas: (i) *planejamento de longo prazo e identificação de projetos*, **(ii) estruturação de projetos** e, por fim, (iii) *execução de projetos*²¹. Dentro da **estruturação de projetos**, tem-se a identificação das áreas de atuação designadas como área de CAPACIDADE TÉCNICA, a quem compete a modelagem regulatória; EVTEA e jurídico, bem como área do Escritório de Gerenciamento de Projetos (Project Management Office – PMO), responsável pela gestão do projeto (equipes multidisciplinares) e mapeamento dos stakeholders, formando o plano de

20 Vide nota de rodapé nº 7.

21 *Quicã o mapa mental possa auxiliar o modelo estruturado:*



Dentro da **estruturação de projetos**, tem-se:

CAPACIDADE TÉCNICA → Modelagem Regulatória; EVTEA e Jurídico.

PMO → Gestão do projeto (**equipes multidisciplinares**) e mapeamento dos stakeholders, formando o plano de trabalho (a partir do PMO)

Em tempo, afirma-se que é **papel do estruturador** do projeto conjugar **05 grupos de estudos**:

(i) Demanda (mercado): relacionado ao estado atual, a partir de uma série história projetada para o futuro, portanto, estimativa por toda duração do projeto.

(ii) Engenharia: relacionado aos aspectos técnicos, custos, investimentos, entrada em operação de ativos, isto é, solução técnica e custos com os serviços dele decorrentes;

(iii) Ambiental e Social: impactos no meio ambiente e sociedade, isto é, impacto de todo o conjunto do projeto.

(iv) Plano de Negócio ou Business Case: a partir do conjunto de estudos de demanda, engenharia e ambiental exsurgirá, como resultado, o plano de negócio. Este, será apresentado aos acionistas para que, finalmente, decidam pelo *go/no go*.

Contudo, o **Business Case Executivo** utilizado em fase de estudos, portanto, projeto executivo, é distinto do **Business Case do Serviço Público**, no qual o financiamento e execução não serão efetuados pela empresa que executou o estudo, mas sim por outra que irá vencer a seleção e celebrar o contrato de longo prazo.

(v) Modelagem Jurídica: apoia todas as fases do projeto, avaliando soluções de acordo com o contexto dos regulamentos que serão incorporados no Edital e Contrato.

Assim, em sede de **projeto de infraestrutura**, deverá o estruturador levar em consideração, dentre outros, o investimento de capital e custos operacionais, as fontes de viabilidade (receita operacional, contraprestação, receita extraordinária e aportes).

trabalho (a partir do PMO).

Dentro da estruturação de projetos, mais precisamente na capacidade técnica, definem-se as regras para criar incentivos corretos. Delimitam-se a regulação econômica, regulação sobre investimento, regulação sobre a qualidade, regulação dos incentivos e, por fim, as regras necessárias para o edital, tais como barreiras de entrada, exigências mínimas e modelos de leilão.

Em acréscimo, na capacidade técnica também se incluem estudos setoriais de peculiar especialidade, podendo contar com equipe/consultoria especializada. Após a seleção do projeto, é no Escritório de Gerenciamento de Projetos (Project Management Office – PMO) que são fixadas a gestão do projeto e os stakeholders.

A gestão do projeto é extraída a partir do EVTEA, bem como pela participação e delineamento de acordo com os órgãos competentes e as respectivas aprovações, o que demanda participação da empresa estruturadora e consultores independentes. Por fim, por stakeholders, entende-se como a participação dos agentes de mercado (empresas do setor ou players), agentes institucionais (órgãos de fiscalização), agentes legitimadores (comunidade, agentes políticos, imprensa) e, por fim, os funcionários. Dessa conjugação de gestão do projeto e stakeholders que exsurge o plano de trabalho.

Do essencial, tem-se o **apoio técnico e financeiro** para preparação de projetos de infraestrutura e serviços públicos essenciais por meio de rigoroso planejamento, no qual o setor público identifica necessidades, prioriza investimentos e áreas e decide pela realização da PPP (go/no go). Dentro da estruturação de projetos, como visto, subsistem duas grandes frentes de trabalho, quais sejam, **preparação de estudos (EVTEA²² e jurídico)** e **apoio ao procedimento licitatório**, deles decorrendo o edital e contrato de concessão de PPP.

2.8. EVTEA.

22 A análise precursora sobre EVTEA não é senão evidenciar se é **viável**, se vale a pena ser feito. Daí que se direciona, portanto, à observação do ponto de vista da engenharia, capacidade construtiva da economia e impactos sobre a sociedade e meio ambiente. Logo, o projeto viável é aquele que resiste à análise sob ótica técnica, com boa solução e com bancabilidade, econômico-financeiro.

Faz-se oportuna a distinção de **estudo de pré-viabilidade** e **estudo de viabilidade**. Aquele, trata-se projeto de pequeno porte, no qual requer menos informações, notadamente dado à maior amplitude de escolha do setor privado. Este, por sua vez, é mais amplo, profundo, rigoroso, haja vista os recursos significativos, o que requer equipe técnica altamente especializada.

Em ambos, exigem-se competência multidisciplinar (engenheiros, economistas, administradores e advogados), dele decorrendo custos elevados para reunir profissionais das mais diversas áreas.

Dada a relevância do **Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA**²³, bem como considerando a necessidade desse estudo para embasar o procedimento licitatório, faz-se detida análise. “EVTEA e Jurídico” são estudos de demanda, engenharia, operacional, ambiental e análise e apoio jurídico.

São, portanto, estudos que fornecem os **insumos necessários** para *modelagem financeira* e, por fim, definição do projeto. Esses estudos e análise jurídica permitirão extrair os insumos necessários para definir projeto, escopo e prazo, contendo (1) regulação de investimento; (2) mecanismo de remuneração; (3) regulação da qualidade do serviço; (4) alocação de risco (matriz de risco) e, por fim, (5) regras de reequilíbrio. Ao final, surgem: **edital e contrato**.

Os estudos multidisciplinares, com interação de *demanda, engenharia, operacional, ambiental e jurídico* **demandam duas frentes de trabalho**, designadas como (a) capacidade técnica²⁴, que se relaciona com a modelagem regulatória, EVTEA e Jurídico e (b) Escritório de Gerenciamento de Projetos (Project Management Office - PMO)²⁵, que se relaciona com a gestão do projeto e mapeamento das partes interessadas que afetam e são afetadas pelo projeto (*stakeholders*²⁶)

O objetivo de cada equipe de trabalho em sede de gestão do projeto é distinto, embora subsista integração e coordenação no PMO. Pela observação MACRO, estão presentes **equipe técnica** (nela incluída a análise relacionada à *engenharia, mercado, avaliação econômico-financeira e ambiental*) e **equipe de regulação** (nela incluída análise jurídica e comunicação).

De modo bem detalhado, caberá à engenharia, os inventários, quais os ativos para prestar o serviço, projeto conceitos e plano de investimentos. Ao mercado, a análise das principais variáveis macroeconômicas, análise da concorrência e papel setorial do ativo, análise

23 Em última análise, através EVTEA é possível o enfrentamento específico da própria **bancabilidade**. As questões são, pois, as seguintes:

1. As receitas disponíveis são suficientes para que financiadores invistam seus recursos nos ativos e despesas para colocar o projeto em operação?
2. O projeto com retorno de mercado é atrativo comparado a outros tipos de investimento?
3. Qual a *Taxa Interna de Retorno – TIR* para o setor privado? Capital próprio (capital acionário – ex cotistas da SPE – equity capital)? Capital de emprestadores (capital da dívida – debt capital)?
Seja qual for, deve-se remunerar adequadamente o capital investido
4. Quais *externalidades*? (efeitos externos que beneficiam a população, protegendo o meio ambiente, com impacto sobre a respectiva área do serviço público essencial – ex. Saúde)
É esse questionamento designado como *go / no go*, isto é, vale a pena desenvolver o projeto e implementá-lo ou não.

24 Vide nota 15 – capacidade técnica.

25 Vide nota 15 – PMO.

26 Vide nota 17, sobre a abrangência da utilização de stakeholders.

do benchmarking e avaliação de demanda. À análise *econômica-financeira*, caberá a projeção de receitas, custo de capital, análise tributária e fluxo de caixa do projeto. Ao enfrentamento *ambiental*, voltar-se-á o inventário de passivos ambiental, licenciamento ambiental, riscos e impactos ambientais do projeto, diretrizes de licenciamento ambiental do projeto e orçamento socioambiental. À *análise jurídica*, o aspecto regulatória, auditoria legal, apoio e esclarecimento, apoio (minuta, edital e contrato). Por fim, à comunicação caberá o trato com o público-alvo, plano de comunicação, esclarecimentos públicos e roadshow com a imprensa.

Reforça-se que a atuação de cada equipe concorre para uma **integração e coordenação do PMO**²⁷. Ainda assim, tem-se que o EVTEA não esclarece a totalidade das variáveis do mercado. Haverá sempre uma margem de incerteza e incompletude, haja vista a impossibilidade fática de abranger todas as dimensões do setor, do mercado e da economia. *As escolhas e soluções encontradas são, portanto, imperfeitas*²⁸, pois não raro surgem crises, dificuldades e opções políticas no que tange à estratégia setorial e o respectivo avanço.

2.9. Direito de explorar, fluxo de receitas e prêmio.

É característica das PPP's a necessidade de análise contínua da **financiabilidade**, isto é, do caráter financeiro dos projetos especialmente quando versar sobre prestação de serviços públicos essenciais precedidos de grandes obras (empresas de construção), como, por exemplo, nos casos de infraestrutura. Disso decorre a aproximação do setor privado como se atuasse como *financiador que presta serviço*²⁹.

27 Em tempo, PMO não se confunde com PMI. Este é **Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI**. Trata-se de instrumento disponível para estruturar projetos, enquanto alternativa com apoio de consultorias.

Assim, tratou o legislador, através do art. 21, da Lei 8.987/95, de autorizar que **dois grupos de players (isto é, interessados na licitação e consultorias independentes)** possam realizar estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas.

Desse modo, ainda que modo superficial, tem-se pelo PMI a sequência de atos voltados ao *(i) chamamento público, (ii) elaboração de estudos pelos interessados, (iii) análise e seleção de estudos, (iv) publicação de edital e anexos e, por fim, (v) leilão.*

28 Com razão a crítica de PORTUGAL RIBEIRO, no sentido de que o compartilhamento integral do conjunto de EVTEA entre os diversos *players* pode oferecer redução da **assimetria** de informações em benefício da competição. Assim, ao oferecer os dados primários e secundários evitam-se duplicação de gastos de recursos, além de conduzir ao uso estratégico das informações, visto que a ausência de estudos (e as informações dele decorrentes) criam barreiras e dificultam a participação de *players* no mercado. Às postimeiras, crê-se que pelo menos a modelagem financeira e jurídica, podem estrategicamente não ser divulgada (vazamento seletivo), visto que, elas isoladamente não têm o condão de atrair ou afastar interessados na competição.

29 É preciso vencer a **visão trivializada**. O contrato de PPP demanda especial atenção para o caráter financeiro, isto é, o financiamento. É comum deduzir que PPP é um projeto de obra acompanhado de serviço. Contudo, uma visão mais detida sobre o caráter da PPP conduz a uma aproximação de um **financiador que presta um serviço ou banco**. Ora, o setor privado realizado um investimento num ativo que não é de sua propriedade,

Ora, *visto de dentro (aspecto financeiro)*, tem-se na PPP que o setor privado **investe em ativo**, não sendo da sua propriedade (logo, a propriedade é do setor público), todavia, terá a posse, **direito de explorar** o ativo, assim como o **direito sobre o fluxo de receitas**, seja pelo pagamento do usuário e/ou do poder concedente. Ainda que não envolva obra, construção e/ou vultuosa aquisição de ativo, o setor privado “*compra*” o direito a um fluxo de receita (fluxo de caixa ou fluxo de recebíveis).

Assim, no contrato de PPP celebrado, com prazo de 05 a 35 anos, deverá o setor privado, no primeiro momento, *constituir o ativo* para então gerar o fluxo de receitas futuras. Portanto, o setor privado primeiro gasta (fluxo negativo) e depois gera receitas, o que resulta na aproximação de financiamento (novamente, aspecto financeiro). Vale dizer, o setor privado abre mão de liquidez, de *disponibilidade de recursos* (dinheiro efetivo) *ou de terceiros* (disponibilidade no balanço para pegar recursos com terceiros) dando como garantia bens do próprio setor privado. *Investe, portanto, em algo que não é da sua propriedade a ser pago pela exploração ao longo do tempo.*

Ora, o dinheiro à vista é investido para receber a compensação pela exploração ao longo do tempo, o que torna **fundamental** a existência de **prêmio** pela renúncia da liquidez, para receber ao longo do tempo mais dinheiro que aquele que fora investido. O prêmio, portanto, é diretamente calculado relacionando o risco (*risco e retorno*) de receber receitas numa determinada *Taxa Interna de Retorno – TIR*, algo como uma taxa de juro que tem composição sobre o capital próprio (custo da oportunidade) e capital de terceiros (remuneração pelo financiamento).

Todo esse sofisticado financiamento conduz a um processo de alocação e decisão de investimento, no qual o setor privado analisa a matriz de risco para compor a *Precificação de Expectativa de Retorno - PER*, nela constando o prêmio para isso.

2.10. Sistema de reequilíbrio: metodologia e compensação.

ainda que mantenha sob sua posse, para explorá-lo durante o período contratual (até 35 anos), visto que a propriedade do ativo é pública.

Portanto, fato é que o setor privado realiza investimento constituição ou manutenção de ativo cuja propriedade é do setor público. Bem por isso é que **não pode ser dado** como garantia ao agente financiador o próprio bem ou ativo objeto de investimento, pois do ponto de vista legal tem-se bem público (e, por conseguinte, a indisponibilidade dos bens públicos), tampouco é viável (do ponto de vista prático/factual).

Em desenlace, conjugando-se (i) ativo público; (ii) restrições legais; (iii) restrições no quesito factual (plano prático, portanto, inviável); tem-se que o **direito de explorar o ativo e o direito sobre o fluxo de receitas (fluxo de recebíveis)**, seja pelo pagamento do usuário ou pelo pagamento do poder concedente, vai gerar.

Inicialmente, adverte-se que os eventos alocados na matriz de risco não ensejam reequilíbrio. Foram assumidos pelos setores públicos e privados, levando em conta a regra segundo a qual *risco deve ser alocado/atribuído a quem melhor o gerencie*³⁰ e, por conseguinte, os riscos alocados serão suportados mesmo que não seja possível alcançar a bancabilidade do projeto.

Ocorre que existem **outros riscos** que, uma vez materializados, podem ensejar o reequilíbrio, visto que não foram alocados ao setor privado. É o que se entende por **evento de desequilíbrio**. Vale dizer, são variáveis e eventos aptos a ensejar o a ocorrência do desequilíbrio, tais como o PIB, câmbio, taxa de juros, bem como aspectos macro que influem no custo de obra, manutenção e operação, frustração de percentual da receita tarifária, dentre outros.

Conforme analisado na temática “aspecto financeiro”, viu-se que na formação do fluxo de caixa, primeiro ocorre o desembolso pelo setor privado, isto é, fluxo de caixa negativo em razão do dinheiro investido, que passará a ser recebido ao longo da Curva de Percepção De Receita - CPR. Daí a correlação entre desvio na variável da curva (CPR) e o consequente desvio na Taxa Interna de Retorno – TIR. Ocorre que materializado o **evento de desequilíbrio**, enquanto *evento não alocado ao privado e que altera a Curva de Percepção de Receita - CPR*, há que se averiguar se o evento resulta no **fluxo de caixa em descompasso com o planejado**.

Portanto, os riscos alocados ao **setor privado** resultam em desvios integralmente absorvidos pela Taxa Interna de Retorno – TIR. Dar-se-ão por conta e risco do privado, e com isso seus respectivos ônus e consequências. Por outro lado, os riscos alocados ao **setor público (poder concedente)** dão ensejo ao restabelecimento da Taxa Interna de Retorno – TIR, isto é, permite-se que o setor privado uma nova chance de busca da TIR pactuada. Daí a situação de *evento exógeno* ao privado.

Assim, ocorrido o *evento exógeno* ao privado, o reestabelecimento da TIR ajustada ocorrerá por meio de **mecanismos de compensação** de desequilíbrio a partir da análise do **desvio do plano de negócio original**. Isto é, a partir da alteração nas receitas e/ou despesas no plano de negócio original serão restabelecidas as condições ajustadas quando da celebração, via (i) fluxo de caixa do plano de negócio original, devolvendo a TIR pactuada ou por meio de (ii) caminho marginal, com estabelecimento à margem de nova TIR, hipótese em que haverá *nova renúncia de liquidez* ao longo da concessão, devendo ser estabelecidas novas

30 Vide nota de rodapé nº 02.

condições (*condições atuais*) de custo de oportunidade e adequada remuneração ao capital do momento atual.

Portanto, via caminho marginal, capta-se novo custo de oportunidade do momento atual (na qual há nova renúncia de liquidez) distinto do momento inicial, de modo a preservar a rentabilidade imaginada pelo setor privado. Contudo, a cada reequilíbrio é feito o estabelecimento de novos parâmetros de rentabilidade para investimentos já realizados, provocando efeitos retroativos.

Por isso, altera condições iniciais no meio do contrato (contrato em curso), o que implica em rever o passado *sem conferir a possibilidade do investidor voltar no tempo* e ponderar se permanece ou não com a escolha mais eficiente para investir o seu capital. Ora, como o *setor privado não pode rever a escolha do passado* em investir ou não (pois o investimento em ativo já fora feito), permite-se alterar a *TIR original*, ajustando-a a rentabilidade pactuada.

Longe de buscar uma rentabilidade variável³¹, o reequilíbrio é um direito que surge a partir de um fato que desequilibra a Taxa Interna e Retorno - TIR original, em razão de evento exógeno ao setor privado, causando um desvio não previsto inicialmente que altera a Curva de Percepção de Receita – CPC.

O referido desvio (evento exógeno) gera uma incerteza no processo decisório do setor privado, estimulando a migração do investimento para outra área, contudo, não é sequer possível ao setor privado ponderar se permanece ou não com o investimento feito. Por exemplo, em caso de **frustração** de receita tarifária, haverá queda na *Taxa Interna de Retorno – TIR*, tornando pouco eficiente a escolha do setor privado para investir o seu capital, justificando o reequilíbrio através da fixação de nova *TIR*³².

Permite-se o ajuste no *Custo Médio Ponderado do Capital – CMPC* ou *Weighted Average Cost of Capital – WACC*, seja pela consolidação do *fluxo original acrescida de compensação* ou *fluxo de caixa marginal*. Assim, seja (i) fixando o evento causador do desequilíbrio e a consequente receitas adicional para compensar a frustração ou (ii) revisitando a *Taxa Interna de Retorno – TIR*, por fluxo marginal, **o reequilíbrio demanda metodologia**

31 A rentabilidade variável é sempre combatida, sob pena de baralhar toda a análise feita. Na verdade, o que se confere ao setor privado é o direito de preservar a busca da rentabilidade imaginada quando da escolha do investimento. Confere-se um direito por não ser possível ao setor privado voltar no tempo e ponderar se permanece ou não com a escolha mais eficiente ao seu capital.

32 Custo Médio Ponderado do Capital – CMPC ou Weighted Average Cost of Capital - WACC é uma taxa que mede a remuneração requerida sobre o capital investido pelo setor privado. A referida taxa mede o custo de oportunidade dos investidores.

própria, evitando premiar setor público e/ou privado de modo inadequado.

Por isso, trouxe o legislador as formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A primeira delas, **RECOMPOSIÇÃO POR INDENIZAÇÃO**. Trata-se de hipótese menos utilizada, visto que é um dos objetivos da celebração da PPP os ganhos de eficiência, agilidade e inovação ao executar projetos, assim como maior liberdade na utilização das tecnologias. Pressupõe, portanto, término antecipado do contrato, bem como pagamento de parcela única pelo setor público ao setor privado.

A segunda forma de recomposição é **PRAZO DE CONCESSÃO**. Trata-se de modalidade mais utilizada, em especial por não haver desembolso. Tem-se receita adicional que remunera o setor privado, via extensão para manter a TIR, proporcionando baixo impacto no orçamento público, baixo desembolso pelo usuário, não gera aumento de tarifa (não gera delta). Logo, o reequilíbrio se dá pela prorrogação do direito de explorar.

Faz-se uma projeção de demanda que, em determinado ano, por exemplo ano 12 (doze), revisita-se qual a demanda efetivamente realizada. Assim, apura-se a demanda e verifica-se quanto realmente precisa de concessão, visto que a demanda *se maior*, enseja a redução do prazo ajustado no contrato. Por outro lado, a demanda *se menor*, enseja a ampliação do prazo. Portanto, *via fluxo de caixa marginal*, a matriz de risco é distinta da original, de modo que o Estado (nele alocado o risco da demanda) compensa a demora que encarece a financiabilidade do projeto.

A terceira, **OUTORGA** em contrato de concessão. Trata-se de cobrança adicional de outorga, em razão de atraso no investimento e reequilíbrio em favor do poder concedente. Tem-se a ampliação do desembolso (pagamento único ou outorga variável) do setor privado para restabelecer a TIR original.

A quarta, **VALOR DA TARIFA**. Tem-se a ocorrência de frustração de receitas tarifárias, em razão de queda. Disso resulta a pouca utilização, visto que notadamente prova sensibilidade política, como ocorre nas alterações de passagem de ônibus e metrô.

A quinta, **VALOR DA CONSTRAPRESTAÇÃO**. Não raro, é o próprio setor público que está disposto a essa forma, visto que permite ser diluído no tempo, por meio de contraprestação adicional. Gera, todavia, impacto orçamentário, repercutindo na receita corrente líquida, o que por sua vez demanda prestação e a respectiva garantia.

A sexta, **VALOR DE APORTE DE RECURSOS PÚBLICOS**. Trata-se como valor que ultrapassa o montante ou quantia fixado, por exemplo, durante o período de obra ou valor da obra, de modo que o desequilíbrio por aporte público, visto que não é viável exigir do

setor privado o aporte de mais recursos justamente pelo elevado grau de exposição (dos recursos). Assim, mediante aporte pelo setor público e a respectiva contraprestação, devolve-se a TIR.

Assim, torna-se a destacar a necessidade do atento olhar pelo intérprete, visto que as formas de reequilíbrio impactam na saúde financeira do projeto e a questão orçamentária, bem como afetam aspectos políticos, visto que podem gerar desgaste junto aos usuários decorrente da elevação da tarifa, além de influir estimulando ou desestimulando a demanda mercadológica.

3. Conclusão.

Viu-se que Parcerias Público-Privadas despontam que alternativa para alavancar investimentos em infraestrutura e ampliar a prestação dos serviços públicos, com meios eficazes para garantir a satisfação, qualidade, eficiência e rentabilidade, nela contendo redução das incertezas, por meio de mecanismos contratuais face o difícil momento de pandemia pela COVID-19 e a perda de arrecadação pelos entes da federação, agravado pela expansão da dívida pública bruta federal.

Erguem-se, portanto, as PPP's como instrumental apto a superar o déficit na prestação dos serviços públicos, senão por terem sido evidenciadas as vantagens da sua utilização, bem como dez principais características.

Dentre as vantagens, destacou-se o compartilhamento dos riscos, pagamento vinculado aos indicadores de desempenho, concentração de contratos, prazos mais eficientes no que tange finalização da construção no prazo contratual; redução do impacto orçamentário, controle do fluxo, no limite de 5% da receita corrente líquida, com previsão de gastos (dever de informar) trimestralmente pelos próximos 10 anos. Em complemento, há a possibilidade de utilização de meios eficazes para garantir o recebimento da contraprestação do ente público, não utilização de precatório, redução de litígio e estímulo ao incremento na capacidade tecnológica.

Avançando para as características, viu-se que PPP é espécie do gênero desestatização, mas não privatização e, por isso, a Lei 11.0799 define PPP como contrato de concessão seja na modalidade patrocinada ou administrativa e, a partir daí, as distintas formas de remuneração.

Ato contínuo, analisou-se as fontes da viabilidade, amplitude, lógica econômica-

jurídica, remuneração, modelo estruturado, *estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEA*, direito de explorar, fluxo de receitas e prêmio e, por fim, sistema de reequilíbrio, o que demanda parcimônia e adequada interpretação do contrato, sob pena de comprometer a própria bancabilidade desse sofisticado instrumental jurídico.

Em desenlace, evidenciou-se que o difícil momento, com expansão da dívida pública e recursos limitados, agravados pela pandemia pela COVID-19, revela ser não apenas alternativa, mas *quicá único caminho possível e viável para alavancar investimentos em infraestrutura e ampliar a prestação dos serviços públicos* tão urgentes e necessários.

Referências

ALVARENGA, J. E. *Parcerias público-privadas: comentários à lei brasileira*. M. A. Pontes, 2005.

ARAGÃO, A. S. *As parcerias público-privadas - PPPs no direito positivo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 240, p. 105-146, 2005.

BARBOSA, M.; CABRAL, S.; SOUZA, E. R. L. *Mitigação de riscos em PPP: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia*. Panorama das Contas Públicas, v. 1, p. 149-162, 2009.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e PASIN, Jorge Antonio Bozoti. “*Parcerias Público Privadas*”. In: Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.173-196, dez. 2003.

BRASIL. *Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 2 set. 2015.

BRASIL. *Resolução N°3354 de 31 de março de 2006*, Altera e consolida as normas relativas à metodologia de cálculo da Taxa Básica Financeira - TBF e Taxa Referencial – TR. Banco Central do Brasil, Brasília, p.1.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA. A. H. P. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. Revista do Serviço Público, n. 1, p. 7-20, 2005.

COSSALTER, Phillipe. Private Finance Initiative. *Revista de Direito Público Econômico*, n. 6, p. 127-180, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública. Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FILHO, Arno Hugo Augustin. *Conheça o tesouro nacional*. s/d.p. 48, <<http://www.tesouro.gov.br>>. Acesso em: 17/02/2021.

PASIN, J. A. B. *Desafios das parcerias público-privadas (PPPs)*. Rev. Adm. Pública, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005.

RIBEIRO, M. P. *10 Anos da Lei de PPP 20 Anos da Lei de Concessões: Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social*.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). *Parcerias Público-Privadas*. 1ª ed, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

TESOURO DIRETO. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/educacao-financeira/glossario-de-investimentos>> Acesso em 17/02/2021.

Recebido em: 17/02/2021
1º Parecer em: 10/03/2021
2º Parecer em: 28/02/2021
3º Parecer em: 06/03/2021