

## **Parcerias Público-Privadas no Setor Rodoviário: um estudo da concordância entre a essência do objeto contratual e a forma jurídica dos contratos no Brasil**

**Sandra Elizabeth Villegas Fernandez** †

*Laboratório de Controladoria e Contabilidade Pública*

**Valmor Slomski** ‡

*Universidade de São Paulo*

**Gilmar Ribeiro de Mello**<sup>a</sup>

*Universidade Estadual do Oeste do Paraná*

**RESUMO:** A Secretaria do Tesouro Nacional, através da Portaria nº. 614/06 estabeleceu as normas relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos PPPs, preconizando a adoção do critério da essência sobre a forma com foco na essência da relação econômica entre as partes contratantes. Porém considerou-se necessário realizar uma análise da essência do objeto contratual por ele ser, em última análise, o fenômeno a ser contabilizado. A metodologia utilizada consistiu numa pesquisa do tipo exploratório, descritivo, bibliográfico e documental. Foram coletados dados primários e secundários visando sua estruturação em quatro unidades temáticas que permitissem analisar o contexto em que surgiram os contratos PPPs no Brasil. Esta pesquisa permitiu identificar que não existe uma concordância entre a essência do objeto contratual e a forma jurídica dos contratos PPPs na criação de infra-estruturas rodoviárias no Brasil. Tanto os termos da Lei nº. 11.079/04, quanto os da Portaria nº. 614/06, limitam a análise da essência do contrato, induzindo à supremacia dos aspectos formais sobre a essência na hora de avaliar o fenômeno a ser contabilizado.

**Palavras-chave:** parceria público-privada; contrato; infra-estrutura; contabilidade pública; rodovia.

---

*Recebido em 30/06/2008; revisado em 10/12/2008; aceito em 18/03/2009.*

### **Correspondência autores\*:**

† Sandra Elizabeth Villegas Fernandez  
Mestre em Ciências Contábeis pela  
Universidade de São Paulo  
**Vínculo:** Laboratório de Controladoria e  
Contabilidade Pública  
**Endereço:** Rua Almirante Gonçalves  
50/601, Copacabana, Rio de Janeiro –  
RJ CEP 22060 -040  
**E-mail:** sandravillegasf@gmail.com  
**Telefone:** (21) 9420-0333

‡ Valmor Slomski  
Doutor em Ciências Contábeis pela  
Universidade de São Paulo.  
**Vínculo:** Professor da Universidade de  
São Paulo.  
**Endereço:** Av. Professor Luciano  
Gualberto, 908, Cidade Universitária. São  
Paulo – SP CEP 05508-900  
**E-mail:** varmor@usp.br  
**Telefone:** (11) 3091-5820

<sup>a</sup> Gilmar Ribeiro de Mello  
Doutor em Ciências Contábeis pela  
Universidade de São Paulo.  
**Vínculo:** Professor da Universidade  
Estadual do Oeste do Paraná.  
**Endereço:** Rua Maringá, nº 1200,  
Francisco Beltrão - PR, CEP: 85605-010  
**E-mail:** gilmarribeirodemello@gmail.com  
**Telefone:** (46) 3520-4848

*Nota do Editor: Esse artigo foi aceito por Antonio Lopo Martinez.*

## 1. INTRODUÇÃO

**A** concentração de centenas de milhões de pessoas nas áreas urbanas exerce uma grande pressão sobre os governos, nacional e local, na hora de satisfazer as necessidades dos seus cidadãos.

Segundo uma pesquisa do UN-HABITAT, United Nations Human Settlements Programme (2006), o ano 2007 marcará um momento crucial para a história, pois a metade da população mundial residirá em cidades: O número de pessoas que moram nos centros urbanos do mundo inteiro, passaria de 49% para 62% da população mundial, no decorrer dos próximos 25 anos. A pesquisa ainda projeta que a taxa média de crescimento anual da população urbana mundial, nesse intervalo, será de 1,78%, quase o dobro da taxa de crescimento do total da população mundial.

Essas projeções geram questionamentos a respeito da capacidade dos governos para acompanhar as mudanças e garantir o desenvolvimento econômico dos seus povos, sem cair em assimetrias socialmente inaceitáveis.

Na América Latina, segundo o Banco Mundial (2005, p. 9), o financiamento público da infra-estrutura tem diminuído de forma significativa, principalmente, devido ao ajuste fiscal e, essa diminuição, não tem sido compensada por um aumento do financiamento privado. Como resultado, as deficiências de infra-estrutura, em termos de existência bem como de qualidade, tem gerado obstáculos para o crescimento e o trabalho de luta contra a pobreza.

Por outro lado, as deficiências de infra-estrutura, particularmente das estradas, portos e da rede de terminais logísticos, prejudicam a produtividade da América Latina: os custos logísticos na região representam entre 20% e 30% do valor dos produtos frente à taxa de 9% nos países da OCDE, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (Ibid., p. 10).

Nessa discussão, Davezies e Prud'homme (1996, p. 57) qualificam como “geralmente impossível” o fato de atrair operadores privados nos investimentos em infra-estrutura pública por razões de rentabilidade e risco. Eles afirmam que “a rentabilidade estrita em geral é baixa, e essas taxas reduzidas são quase sempre provocadas por imprevistos”.

Assim, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgiram no mundo como uma alternativa para incentivar a participação privada nos investimentos públicos. No Brasil, a discussão de sua implementação gerou questionamentos a respeito da transparência desses contratos, as garantias oferecidas pelo governo e o tratamento contábil do gasto público. Entre eles:

Os compromissos contratuais assumidos pelo Estado nas PPPs podem, à luz dos princípios orçamentários, depender da estrutura adotada para o projeto e serem classificados como despesas correntes continuadas ou não, despesas de capital ou operações de crédito [...] (MEYER e ENEI, 2004, p. 1).

Sendo assim, a estrutura do contrato PPP não só seria importante para atingir a transparência dos processos e a clara delimitação dos direitos e obrigações das partes, mas também para caracterizar a essência do fenômeno a ser contabilizado: o objeto contratual.

A norma contábil emitida para os contratos PPPs preconiza a adoção do critério da “essência sobre a forma”, com foco na essência da relação econômica entre as partes contratantes. Porém, neste trabalho, percebe-se a relevância de caracterizar a essência do objeto contratual e avaliar, sobre essa base, a estrutura jurídica e contábil já estabelecida para os contratos PPPs.

Assim, em se considerando a importância da infra-estrutura rodoviária na economia dos países, o objetivo desta pesquisa é: Identificar se existe concordância entre a essência do objeto contratual e a forma jurídica dos contratos de Parcerias Público-Privadas na criação de infra-estruturas rodoviárias no Brasil.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Tradicionalmente a prestação de serviços públicos tem sido reconhecida como monopólio natural da administração pública, mas esta tem atravessado uma série de reformas visando “[...] introduzir, nas organizações públicas, uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora que lhes permita atuar de forma ágil e eficiente, num mundo de rápidas transformações” (GUIMARÃES, 2000, p.1).

Spink (1997) realizou um estudo descritivo das reformas administrativas na América Latina nos últimos setenta anos. O autor não limitou sua pesquisa a uma descrição de o que foi feito para reformar a administração pública, mas trouxe na discussão o contexto em que as medidas foram implementadas. Isso permitiu ter uma maior compreensão da natureza das reformas, ao serem vistas como respostas às necessidades específicas de sua época.

Particularmente no Brasil, foi iniciada uma reforma em 1995 para substituir a administração pública burocrática pela gerencial, com base nos princípios da *new public management*.

Ao tratar das reformas que visam atingir a eficiência na prestação de serviços, tanto no Brasil quanto no exterior, ficam explícitas: (1) a necessidade de limitar a área de atuação da AP, entrando na discussão os termos de redução, descentralização, transferência de atividades, contratação externa, entre outros; e (2) a influência do setor privado nas reformas implementadas. O Plano Diretor da Reforma Gerencial no Brasil é um exemplo deste último ponto.

O Brasil tem atravessado um *continuum* de reformas visando atender às necessidades e aos interesses públicos de forma eficiente. Em concordância, a noção de serviço público também mudou. Modesto (2005, p. 460) esclarece isto afirmando que a natureza jurídica de uma atividade não está subordinada à qualidade do sujeito que a exercita.

Por sua vez, a Carta Constitucional (BRASIL, 1988), através do art. 175, estabelece: 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.

Entende-se, assim, que a norma brasileira encontra-se em consonância com a noção de que, no fim, “[...] o serviço público se concretiza sempre nas prestações realizadas em favor dos usuários” (VOLPE, 2005, p. 4), embora seja oferecido por uma empresa privada ou uma entidade do terceiro setor, e com diversos graus de intervenção ou autonomia.

Fora a discussão teórica, a demanda por serviços públicos é crescente e a resposta dos governos, em termos gerais, manifesta-se insuficiente para satisfazer essa demanda, em particular quando os serviços requerem de infra-estrutura.

A solução dos problemas de infra-estrutura é condição necessária para que todos tenham acesso a serviços básicos como a eletricidade, comunicações, transportes urbanos e saneamento (BRASIL, 2006a).

O IMF, International Monetary Fund (2005), através de uma pesquisa realizada em oito países, incluído o Brasil, concluiu que as opções de política e as margens para incrementar o gasto público de capital em infra-estrutura mediante a flexibilização do balanço

fiscal são limitadas, especialmente nos países com altos níveis de endividamento público e vulnerabilidade anti-choque macroeconômicos.

A pesquisa também revelou que países estão utilizando as PPPs para promover um maior investimento no setor através da participação do setor privado na oferta de ativos e serviços de infra-estrutura, e que estas têm oferecido ganhos de eficiência nessas atividades. Porém, a literatura também apresenta críticas, no sentido que:

“[...] inúmeras experiências [...] mostram os acertos e erros em projetos desse tipo, mas sua implantação sempre demora. [...] na Inglaterra entre a idéia e o primeiro projeto de parceria se passaram três anos, e mesmo assim há riscos de retrocessos; em Portugal [...] as PPPs erraram, estouraram o orçamento público e tiveram de ser suspensas” (LEITÃO, 2004, p. 1).

Para contar com um referencial teórico que viabilize uma maior compreensão das particularidades dos contratos PPPs no Brasil, foram analisados os conceitos encontrados na literatura. Eles esboçam algumas características deste tipo de parceria a respeito de:

- O objeto contratual, pois se considera que o governo compra serviços e não um ativo físico, como num contrato convencional (BENTZ et al., 2004, p. 3);
- A regulamentação “criativamente” diferenciada visando maior valor agregado na prestação de serviços (KPMG, 2002), aspecto vinculado à alocação de riscos;
- A responsabilidade da entidade pública pela compensação (RUBIO, 2003, p. 3-4);
- O controle exercido sobre o parceiro privado através de indicadores de desempenho na prestação do serviço, não do controle físico-financeiro de obra (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 8-9).

Cretella Neto (2005, p. 1) ratifica que em um contrato PPP a administração pública executa ações de controle e fiscalização, porém destacando essas ações como decorrentes de um vínculo jurídico<sup>1</sup> estabelecido na assinatura de um contrato, sendo ele o instrumento que além de dar legalidade ao vínculo entre as partes, define os termos que o governarão.

Segundo Moreira Neto (1997, p. 75-76):

“[...] a palavra parceria, do latim *partiarus*, participante, vem sendo empregada tradicionalmente em direito para designar uma forma *sui generis* de sociedade em que não se dá a composição de um capital social nem a instituição de uma nova pessoa, mas, apenas, uma relação negocial, em que uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participação de lucros alcançados.”

Porém, no âmbito nacional, a Lei das PPPs (BRASIL, 2004a, art. 2) no seu capítulo IV, regulamenta a SPE, Sociedade de Propósito Específico, que deverá ser constituída antes da celebração do contrato para implantar e gerir o objeto da parceria (Ibid., art. 9). Assim, o termo parceria, à luz da Lei das PPPs no Brasil, veio romper com o “uso tradicional” do termo ao abranger no seu conceito a criação de uma nova pessoa jurídica.

Para reforçar a noção de PPP, considera-se oportuna a sua comparação com outras formas de parceria praticadas pela administração pública com o setor privado. O Quadro 1 foi elaborado com base na classificação feita por Di Pietro (2005):

<sup>1</sup> Vínculo contemplado pelo Direito. Regulado obrigatoriamente por um conjunto de leis e disposições legais.  
BBR, Vol. 6, No 3, Art. 3, p. 264-281, Set - Dez 2009

Delegação de Serviços	Colaboração privada no desempenho de atividades-meio da Administração	Gestão associada de Serviços Públicos ou de Utilidade Pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessão Comum</li> <li>- PPP</li> <li>- Autorização</li> <li>- Permissão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terceirização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convênios</li> <li>- Contratos de Gestão</li> </ul>

FONTE: DI PIETRO, 2005, p. 54 – 59

Quadro 1 - Modalidades de parceria em função do tipo de atividades administrativas

Observa-se que a PPP forma uma mesma categoria junto com a concessão comum, autorização e a permissão. Devido a concessão ser um instituto que abrange os contratos de PPPs e precisa ser diferenciado deles, apresentar-se-á esse instituto em seus termos doutrinários, pois, como ensina Wald (1996, p. 56), eles permitem, “o conhecimento das premissas implícitas que lhe são particulares”.

Doutrinariamente a concessão é um ato através do qual o poder público concede, a uma pessoa física ou jurídica, o direito de explorar em seu nome e por conta própria, mediante certos encargos obrigatórios, determinadas atividades econômicas de interesse ou utilidade pública durante um período de tempo.

As concessões no Brasil encontram-se regulamentadas pela Lei nº. 8.987/95 (BRASIL, 1995a) e pela Lei nº. 9.074/95 (BRASIL, 1995b), que tratam sobre dois tipos de concessões (além das permissões). Uma delas é a concessão de serviço público, ou seja: “[...] a delegação de sua prestação feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (BRASIL, 1995a, art. 2, inciso II).

A segunda, a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública é:

“[...] a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado” (BRASIL, 1995a, art. 2, inciso III).

Na literatura jurídica, critica-se o segundo tipo de concessão, no sentido que ele não é diferente da concessão de serviços públicos. Masagão (1933, passim) alega que a o contrato de concessão de obra pública é sempre acessório de um contrato de concessão de serviço público, pois o que a administração pública visa é a prestação de serviços. Assim, a execução da obra é confiada a uma pessoa que recupera os seus investimentos, através da remuneração percebida na gestão do serviço público, para o qual se destinou a realização da obra.

Por outro lado, Di Pietro (2005) reconhece a existência desse contrato como uma modalidade autônoma ao de concessão de serviço público, contudo, enfatiza que para caracterizá-lo como tal, a remuneração do concessionário não deve ser feita pelo poder concedente, que o qualificaria como contrato de empreitada<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Contrato de empreitada – Contrato ou ajuste que contém determinadas condições de prazos e preço para a execução de uma obra por conta de outrem.

A autora também cita as várias modalidades de concessão regulamentadas na normativa nacional, destacando que “existe a conjugação de diferentes modalidades em que uma constitui o objeto principal e a(s) outra(s), o acessório” (Ibid., p. 84):

- a) Concessão de serviço público, em sua forma comum, disciplinada pela Lei nº. 8.987/95;
- b) Concessão de obra pública, disciplinada pela mesma Lei nº. 8.987/95 e agora também pela Lei nº. 11.079/04, sob a forma de concessão patrocinada;
- c) Concessão patrocinada, uma das modalidades de parceria público-privada prevista na Lei nº. 11.079/04;
- d) Concessão administrativa, outra modalidade de parceria público-privada também instituída pela Lei nº. 11.079/04;
- e) Concessão de uso de bem público, com ou sem exploração do bem, disciplinada por legislação esparsa.

Dessa forma, evidencia-se a relação existente entre os conceitos “concessão” e “PPP”, importante para entender a análise que será realizada no presente trabalho.

Por outro lado, nas discussões sobre contratos PPPs, é comum encontrar a presença de um aspecto contábil: a possibilidade de o governo contabilizar os gastos em PPPs fora do Balanço Patrimonial, ou seja, gastos privados em bens de infra-estrutura sem impacto nas despesas de capital governamentais e que, contudo, envolve investimentos necessários à prestação de serviços públicos para o atendimento da sociedade.

O benefício foca-se no controle dos níveis de endividamento público, possibilitando ao governo apresentar uma situação financeira saudável frente ao sistema financeiro internacional e conseguir recursos necessários para satisfazer outras demandas da sociedade.

A STN, Secretaria do Tesouro Nacional, através da Portaria nº. 614/06 (BRASIL, 2006c), estabeleceu as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP, estabelecendo no seu Art. 4:

A assunção pelo parceiro público de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público em contrapartida à assunção de igual valor decorrente dos riscos assumidos.

Assim, no âmbito nacional, existe uma relação entre a transferência ou partilha dos riscos e a forma de contabilização. Porém, percebe-se uma carência de trabalhos científicos que discutam a relação entre essas duas variáveis, como será mostrado a seguir.

Handley-Schachler e Gao (2003) tratam sobre casos de sucessos e fracassos da iniciativa privada na Inglaterra, e colocam que as implicações das PPPs, quanto ao gerenciamento do risco financeiro do setor público, a transferência de riscos e os efeitos das iniciativas privadas nas dívidas do setor público, podem ser bastante diferentes em economias emergentes, especialmente naquelas que atravessam um crescimento rápido e imprevisível, o qual pode afetar os padrões de custos de demanda, bem como os riscos vinculados a ele.

Já Edwards e Shaoul (2002) tratam da problemática do conceito da transferência de riscos sobre qual descansa a racionalidade das PPPs, isto devido à dispersão dos riscos e custos não se fazer imediatamente evidente nesse processo. Em uma análise final, os autores mencionam que, frente ao fracasso do projeto na transferência de riscos e na obtenção do

*value for money*<sup>3</sup>, ao se comparar com previsões pelo setor público, a possibilidade de reforçar e/ou dissolver a parceria é, em termos práticos, circunscrita a aspectos legais e operacionais. Assim, o setor público pode acabar travado dentro da parceria para bem ou para mal. Este aporte versou sobre os assuntos e problemas que limitam os benefícios derivados das PPPs avaliando-as a partir da transferência dos riscos e não desde a perspectiva contábil.

Broadbent e Laughlin (2002), por sua vez, colocaram a importância para a AP de transmitir legitimidade em cada atividade efetuada ou decisão tomada, e ressaltaram a profissão contábil como um dos corpos que a provêm através dos seus demonstrativos. Frente a isto, os próprios autores reconhecem que o processo de legitimação é delicado devido aos interesses que suportam a importância das PPPs serem muito fortes e influentes.

É evidente que o impacto das PPPs poderá ser avaliado através do registro e mensuração do seu efeito nas finanças públicas, devendo ser refletido fielmente pela contabilidade. Nesta pesquisa propor-se-á uma avaliação alternativa da essência do contrato PPP com base no objeto contratual visando caracterizar fielmente o fenômeno a contabilizar.

### 3. METODOLOGIA

Na escolha do tema, considerou-se importante levantar uma discussão contábil não circunscrita aos aspectos jurídicos dos fenômenos para analisar a essência dos contratos de PPPs no Brasil, sendo que o marco normativo contábil aplicável a esses contratos preconiza o critério da “essência sobre a forma”. Ao caracterizar a citada essência exercer-se-á impacto na forma de contabilizar esse sistema de parceria e, portanto, na evidenciação da situação financeira e econômica das instituições, base para avaliar a gestão da administração pública.

Considerou-se também que, embora tenha sido difundida a possibilidade de registro de infra-estruturas fora do Balanço Público, no geral, o tema contábil não tem tido presença destacada na discussão das PPPs, apesar das disposições da STN terem sido emitidas quase um ano e oito meses após a sanção da Lei que as regulamenta.

Na norma contábil adotou-se a priorização da essência dos contratos PPPs como critério para o registro, com foco na relação econômica entre as partes. Porém, este trabalho visou verificar se existe concordância entre a essência do objeto contratual e a forma jurídica dos contratos PPPs na criação de infra-estruturas rodoviárias no Brasil. Assim, pretendeu-se submeter à discussão um critério adicional para avaliar a essência econômica desses contratos.

Com base no anteriormente dito, a presente trata-se de uma pesquisa exploratória, definida por Martins (2002, p. 38) como uma “[...] abordagem adotada para a busca de maiores informações sobre determinado assunto”.

Segundo Gil (1996, p. 45): “Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisa bibliográfica.” e assim está caracterizado este estudo, pois nele trabalhou-se com dados secundários obtidos a partir de material publicado em livros, teses, dissertações, artigos científicos e outros materiais acessíveis ao público com a finalidade de estruturá-los, analisá-los e interpretá-los (MARTINS, op. cit., p. 35).

É, por sua vez, uma pesquisa documental, pois se utilizou uma literatura não convencional, definida nos termos de Mattar (2005, p. 153), como:

[...] os documentos não convencionais e semipublicados, que são produzidos no âmbito governamental, acadêmico, comercial e industrial, em cuja origem o aspecto comercial não é

<sup>3</sup> Value for money: the optimum combination of whole life cost and quality (or fitness for purpose) to meet the user's requirement (HM TREASURY, 2004, p.34). The Government is clear that value for money should not be equated with the lowest cost option<sup>o</sup>. (Id. p. 49).

levado em conta, e que, portanto, não são normalmente encontrados nos circuitos de distribuição comercial e nas bibliotecas.

Adicionalmente, foram analisados documentos tais como: leis, manuais governamentais e relatórios estatísticos.

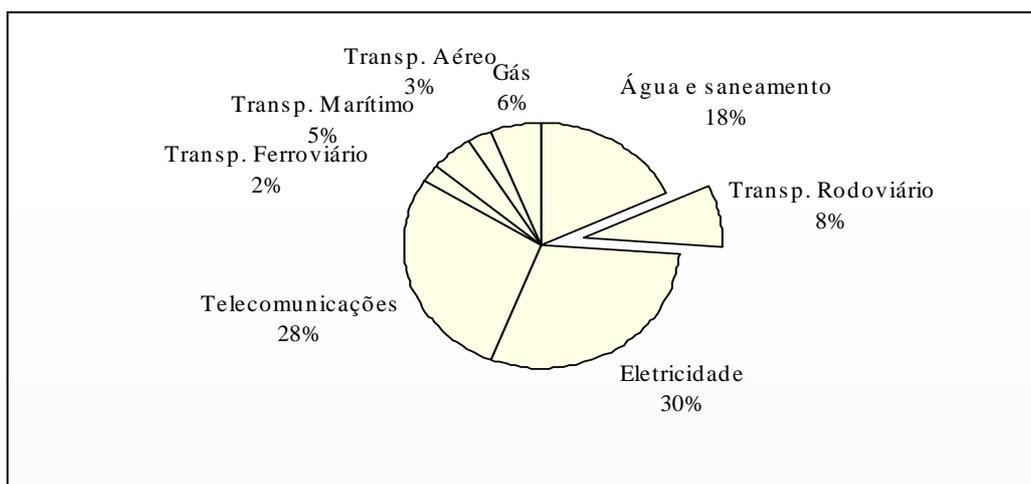
Por fim, trata-se também de uma pesquisa descritiva (MARTINS, op.cit., p.36), pois se descreveu o contexto em que as PPPs surgiram no Brasil bem como a forma jurídica atribuída

A escolha do setor econômico baseou-se na relevância da infra-estrutura rodoviária para o desenvolvimento de políticas de luta contra a pobreza e pelo potencial efeito negativo exercido nos custos logísticos empresariais, como foi mencionado na parte introdutória.

Na literatura revela-se a dificuldade do setor para atrair investimentos privados, se comparado a outros setores, por razões de rentabilidade e risco<sup>4</sup> (Gráfico 1). Porém, uma pesquisa realizada por *Aecom Consult, Inc.* (2005, p. 4), para o *U.S. Department of Transportation*, sustenta que as PPPs surgiram como um caminho alternativo para superar a dificuldade antes descrita ao revelar que, em termos mundiais:

[...] ao redor de um terço da infra-estrutura de uso público planejada desde 1985 ou acabada até Outubro de 2004 tem sido para projetos de estradas, incluindo rodovias, pontes e túneis. Em uma base mundial, a estrada tem sido a maior categoria de infra-estrutura a utilizar financiamento privado através de acordos de parceria público-privadas.

Dessa forma, internacionalmente, evidencia-se o benefício atingido por esse setor através da formalização deste sistema de parcerias.



FONTE: WORLD BANK In: FISHER; BABBAR, 1996, p. 1  
Gráfico 1 – Projetos de infra-estrutura privada por setor

Um critério final para a escolha do setor foi que o primeiro contrato PPP estruturado pelo governo federal brasileiro foi para a restauração, manutenção, operação e aumento de capacidade das rodovias BR-324 e BR-116 nos estados de Minas Gerais e Bahia (BRASIL, 2006b).

Por outro lado, a definição da esfera federal como campo de estudo desta pesquisa sustenta-se: (1) na maior disponibilidade de informação nesse nível governamental, o que

<sup>4</sup> Fisher e Babbar (1996, p. 1) reforçam a descrição dessa dificuldade fazendo uma comparação entre as condições em que se desenvolvem o setor rodoviário e o setor de energia elétrica, por exemplo.  
BBR, Vol. 6, No 3, Art. 3, p. 264-281, Set - Dez 2009 [www.bbronline.com.br](http://www.bbronline.com.br)

viabilizou este estudo; e (2) na pretensão de que os achados contribuam uma discussão da recente norma contábil emitida pelo governo.

Trabalhou-se sobre a base de dados obtidos em fontes primárias e secundárias (COOPER e SCHINDLER, 2003, p. 223). Assim, as fontes compreenderam: entrevistas, discursos, leis, regulamentações e dados governamentais; bem como, enciclopédias, livros, manuais, artigos de revistas, jornais e sites.

Para a análise e interpretação dos dados seguiu-se a técnica utilizada por Spink (1997), avaliando-se o contexto no qual foi emitida a regulamentação dos contratos PPPs no Brasil e os termos que estiveram presentes nas discussões prévias à ela.

Krippendorff (1990, p. 81-82) afirma que, na análise de conteúdo, é necessária a determinação de unidades para relacionar o campo das observações e o das mensagens. Neste trabalho foram definidas quatro unidades temáticas:

- Unidade I: Refere-se aos antecedentes das parcerias entre os setores público e privado, como reportado em fontes documentárias governamentais, livros e trabalhos apresentados em congressos. Isso permitiu conhecer o que foi procurado com cada forma de parceria praticada;
- Unidade II: Traz o contexto econômico na época da concepção e implementação dos contratos, incluindo a situação fiscal e o estado das rodovias no país;
- Unidade III: Visou-se identificar os objetivos por trás da discussão sobre as PPPs, bem como discutir os argumentos que definem a essência dos contratos PPP hoje;
- Unidade IV: Analisaram-se os pronunciamentos contábeis gerais em relação à categorização dos gastos públicos para identificar o critério mantido pela STN até a existência das PPPs a respeito da essência da criação de infra-estruturas.

## **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO**

### **4.1. Unidade I – Antecedentes das Parcerias**

Uma reforma da AP brasileira caracteriza-se por duas realidades mínimas com que se defrontam os governantes em todos os níveis de governo: (1) crise financeira em termos da falta de verbas para investir em áreas essenciais como saúde, educação, previdência social, moradia, transporte e segurança; e (2) procura de novos institutos que lhe permitam lograr maior eficiência na prestação desses serviços. Segundo Di Pietro (2005, p. 68-80), a evolução das reformas de descentralização administrativa atravessou as seguintes fases:

- Concessão a empresas privadas: delegação da execução de serviços públicos por sua conta e risco, sob fiscalização e controle da administração pública, inclusive a remuneração cobrada ao usuário;
- Surgimento das sociedades de economia mista e empresas públicas: as primeiras para cumprir a nova obrigação da administração pública - participar das perdas de exploração; as segundas para prestar determinados serviços sem ter de enfrentar a diferença de focos existente em uma sociedade de economia mista - a fixação de preços acessíveis para a população versus o lucro, visando preços mais elevados;
- Concessão de serviços públicos a empresas estatais: o instituto volta seguindo a tendência internacional, mas dessa vez com a delegação a empresas estatais. Perde-se a justificativa da concessão - prestar um serviço sem investir grandes capitais públicos;
- Novamente a concessão à empresa privada: sem abandonar a possibilidade de realizar concessões a empresas estatais. Nesta fase, surge a privatização em sentido estrito.

Observa-se que a administração pública tem procurado diversas formas para envolver o setor privado nos investimentos públicos, inclusive, com o passar do tempo, tendo tido de mudar algumas premissas que lhe foram favoráveis para reter esse envolvimento. Percebe-se que, apesar da existência de diferenças de foco mencionadas, voltou-se ao instituto das concessões e implementaram-se, ainda, as privatizações, ficando evidenciada a falta de capacidade da administração pública para satisfazer as necessidades da população.

#### 4.2. Unidade II – Contexto Econômico

No Brasil, os recursos orçamentários necessários para a recuperação e expansão da base produtiva são escassos, devido ao efeito que teve, na situação financeira do setor público, a conjugação de: (1) o elevado custo da dívida pública<sup>5</sup>; (2) a LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal, concebida para coibir os desmandos praticados por governantes irresponsáveis; (3) a necessidade de se gerar superávit fiscal; e (4) as despesas legais vinculadas à educação e saúde (CINTRA, 2004, *passim*).

Cretella (2005) destaca que o fato de os governos ter aumentado os tributos sucessivamente, desde a década de 1980, gerou a inibição do investimento e o aumento da sonegação de tributos pelos contribuintes. O autor afirma: “[...] no Brasil, as fontes de geração de caixa do Tesouro encontram-se, há tempos, exauridas” (op.cit., p. 4-5).

O transporte rodoviário é uma atividade essencial (BRASIL, 2002), ou seja, uma atividade que atende às necessidades inadiáveis da comunidade (BRASIL, 1988). Portanto, poder-se-ia inferir que: Se o transporte rodoviário é essencial (como a distribuição de medicamentos e alimentos), a infra-estrutura que possibilita esse transporte (e distribuição) também é considerada como tal.

Segundo a ABDIB, Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base apud Cintra (op.cit.), no Brasil “[...] metade dos 57 mil quilômetros da malha rodoviária encontra-se em péssimo estado de conservação.” Segundo a mesma fonte, a necessidade de recursos para investimentos em infra-estrutura no Brasil é estimada em US\$ 20 bilhões por ano.

#### 4.3. Unidade III – Estratégias Empreendidas

Com base nos pronunciamentos realizados durante o Seminário Internacional PPP na prestação de serviços de infra-estrutura (2003), por parte dos que poderiam ser considerados protagonistas na discussão sobre as PPPs no Brasil, pôde-se determinar um ponto de convergência em todos eles: a procura de uma fórmula criativa que atraia o capital privado para fazer frente a duas situações: (1) a necessidade de investimentos em bens de infra-estrutura; e (2) a limitação dessa capacidade e a de endividamento por parte do governo.

Satisfazer essa necessidade é de significativa importância pelo seu impacto no crescimento econômico. Assim, a nova estratégia para atrair financiamento privado de projetos de infra-estrutura básica, como rodovias, sem afetar as finanças públicas foi a sanção da Lei das PPPs, pois, abre a possibilidade de conseguir financiamento de infra-estruturas que fiquem refletidas fora dos Balanços Públicos, o que permitiria ao governo aumentar o investimento em infra-estrutura sem afetar seu nível de endividamento.

Basicamente, existem dois argumentos para refletir uma infra-estrutura fora do Balanço Público: (1) a transferência significativa de riscos ao parceiro privado; e (2) o

---

<sup>5</sup> A dívida pública passou de 30% do PIB na metade dos anos 90 para mais de 50% em 2001. O elevado custo de financiamento da dívida pública, gerou forte pressão fiscal e a carga tributária disparou. Em consequência, os desequilíbrios orçamentários do setor público passaram a ser rotineiros.

condicionamento de sua retribuição à prestação dos serviços à coletividade na oportunidade e qualidade pactuadas, o que configuraria a operação em uma aquisição de serviço, não de obra. A seguir será realizada uma discussão a respeito desses argumentos.

#### 4.3.1. Transferência de Riscos

Edwards e Shaoul (2002) abordaram a complexidade envolvida no conceito da transferência de riscos sobre qual descansa a racionalidade das PPPs, devido que a dispersão dos riscos e custos não faz imediatamente evidente esse processo.

Embora na norma contábil brasileira tenha-se reconhecido a complexidade antes colocada pelos autores, nela adotou-se a partilha de riscos como único critério para condicionar o registro dos ativos dentro ou fora do Balanço Público, em matéria de PPPs.

Fayard (1999, p. 8) fez a seguinte colocação:

Vale a pena recordar que embora os contratos [...] possam oferecer benefícios a todas as partes, em muitos casos as autoridades públicas pareceriam pensar que a concessão é um meio para se obter algo por nada. Devem ser realistas: o setor privado somente pode se envolver em um projeto se a remuneração prevista for proporcional com o nível do risco. Isto significa que no caso de uma parceria público-privada, o projeto deve ser financeiramente viável reduzindo a parte do custo carregado pelo setor privado ou reduzindo o risco ao que o último fica exposto.

No Brasil, o critério tem sido semelhante ao destacar-se a importância das PPPs como “[...] um mecanismo de eficiência para trazer, através de construção de bons contratos, incentivos para ambos os setores [...]” (SEMINARIO INTERNACIONAL PPP, 2003).

A lei das PPPs, no seu art. 5, estabelece que suas cláusulas atenderão ao disposto no art. 23 da Lei 8.987/95, no que couber. Esse artigo, no inc. IV, aponta como cláusula essencial do contrato, a relativa ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas. Por sua vez, o art. 9, § 2, desta Lei, dispõe que os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

A partir dos ensinamentos de Di Pietro (2005, p. 114) sobre equilíbrio econômico-financeiro, pode-se afirmar que se bem existe o interesse do particular em maximizar seu benefício, converge com ele o interesse do Estado de satisfazer as necessidades da comunidade. Portanto, o contrato deve refletir essa convergência de interesses contendo cláusulas que distribuam direitos e obrigações entre as partes de forma equilibrada.

Assim, a inovadora distribuição de riscos estabelecida pela Lei das PPPs, constitui uma forma de atrair o investimento privado, necessário para financiar a criação de bens de infra-estrutura, como as rodovias.

Outra linha de raciocínio é a seguinte: Na análise do contexto econômico, evidenciou-se que o transporte rodoviário é uma atividade essencial cuja execução precisa da criação de bens de infra-estrutura (rodovias); e, tendo-se que a Carta Constitucional em seu art.21, inc.XII, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário, infere-se que, o governo, ao ser obrigado a satisfazer as necessidades da população, é titular natural da responsabilidade de criar esses bens, mesmo que para isso se sirva do financiamento privado e assumam diversos graus de risco, dependendo de sua capacidade, para atrair esse financiamento.

Para reforçar o antes mencionado traz-se a colocação de Modesto (2005, p. 450):

“No serviço público, a responsabilidade última pela prestação é do Estado. Se o particular, como delegado, abandona a prestação do serviço, o Estado deve assumi-la, respondendo por sua continuidade. O particular, na qualidade de delegado, responde diretamente pelos danos que produzir, mas o Estado não é irresponsável perante os usuários do serviço. Nos serviços públicos, em caso delegação de prestação, o Estado não é um terceiro indiferente, respondendo, em última instância, pela regularidade do serviço e pela atuação adequada de seus delegados, pois mantém a titularidade da atividade.”

Portanto, considera-se que o governo compartilha riscos com o parceiro privado, na construção de rodovias, visando criar condições atraentes para o financiamento da obra e, com isso, cumprir a própria obrigação de viabilizar o serviço de transporte rodoviário.

#### 4.3.2. Forma de Pagamento

Para localizar o objeto deste estudo nos termos da Lei das PPPs (op.cit., art.2), a criação de rodovias através de PPPs encaixa na modalidade de concessão de serviços precedida de obra pública (concessão patrocinada).

Di Pietro (op.cit., p. 146) chama a atenção para o conceito contido no art. 2, inciso III, da Lei nº. 8.987, concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, o qual “[...] admite que, após o término da obra, o concessionário apenas explore comercialmente a própria obra, sem prestar necessariamente um serviço público.” É por isso que o conceito faz referência ao fato de que o investimento da concessionária pode ser remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Já mencionava Camargo (2004): “O ganho de eficiência microeconômica das PPPs decorre do fato de que o mesmo agente privado irá construir e utilizar o ativo posteriormente para ofertar o serviço, que é objetivo do contrato”.

Di Pietro cita as formas de remuneração cabíveis numa concessão de obra: (1) por meio de contribuição de melhoria instituída; (2) pela delegação da execução de um serviço público; ou (3) pela simples exploração comercial das utilidades que a obra permite.

Segundo a autora, em se tratando da segunda forma de pagamento, o contrato terá dois objetivos sucessivos: primeiro a execução da obra, depois a prestação de serviço.

Um argumento para considerar a PPP como prestação de serviço, não aquisição de obra, é o condicionamento do pagamento do governo ao parceiro privado conforme a quantidade e a qualidade dos serviços colocados à disposição dos usuários (BRASIL, 2003; 2004a) e não conforme o avanço da obra.

Porém Di Pietro (op.cit., p. 146) faz a seguinte colocação:

Suponha-se a hipótese em que o concessionário construa um estacionamento público e seja autorizado, posteriormente, a explorar comercialmente esse estacionamento a título de remuneração pela construção da obra. Ou que construa uma ponte e depois explore comercialmente o tráfego pela ponte. Não há a prestação de um serviço, mas a simples exploração comercial decorrente do uso de bem público pelos administrados. É o que ocorre também nas concessões de rodovias.

Fica claro, pelas hipóteses apresentadas, que a prestação de serviços por parte do concessionário não seria possível sem o bem de infra-estrutura que lhes foi incumbido construir.

Assim, os termos “atividade principal” e “atividade acessória” são aplicáveis no caso da concessão de rodovias, pois tem-se que “o objeto é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada da exploração comercial da obra para fins de remuneração do

concessionário; mas o mesmo contrato envolve, em regra, a utilização de bens do patrimônio público” (DI PIETRO, op.cit., p. 84-85).

Por outro lado, Modesto (2005, p. 466) afirma que, em termos econômicos, não é indiferente a existência ou não de delegação de serviços públicos mediante concessão, pois, enquanto prestados de forma direta pelo Estado são financiados por impostos, ou seja, são serviços públicos mantidos por todos. No entanto, prestados por concessionários, em regra, são mantidos apenas pelos usuários do serviço, consoante a intensidade do uso de cada um.

Aplicando o anterior a um contrato PPP, infere-se que tanto o governo (com os recursos arrecadados através dos impostos) como os usuários (diretamente em função de suas necessidades através dos pedágios) pagarão pelo financiamento da infra-estrutura, sem a qual não seria possível prestar o serviço de transporte. No fim do contrato, essa infra-estrutura passará à posse formal do Estado e, conseqüentemente, da sociedade.

Infere-se, portanto, que na construção de rodovias no Brasil, sob qualquer tipo de contrato, o fato do parceiro privado receber o pagamento por parte do governo ou dos usuários, conforme o avanço da obra ou da prestação dos serviços (ATIVIDADE ACESSÓRIA) é uma remuneração pela infra-estrutura que ele construiu (ATIVIDADE PRINCIPAL), sem a qual não teria como executar nenhum serviço.

#### **4.4. Unidade IV – Critério Contábil Aplicável aos Gastos Públicos Prévio às PPPs**

Existem pronunciamentos emitidos pela STN (BRASIL, 2004b; 2005) que mostram, de forma geral, o critério adotado em relação à construção e à manutenção de bens de infra-estrutura, como rodovias e escolas. No pronunciamento específico às rodovias, a STN instrui para classificar as despesas vinculadas à construção como despesas de capital e as produzidas por manutenção, como correntes. Isso em atenção à Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964).

Segundo a Lei 4.320, nas despesas correntes classificam-se aquelas com manutenção de serviços criados anteriormente e as despesas para o funcionamento dos órgãos; e, nas despesas de capital, as realizadas com o propósito de criar novos bens de capital (grupo - investimentos) ou mesmo adquirir bens de capital já em uso (grupo - inversões financeiras).

De acordo com a STN (BRASIL, 2001), pavimentação em obras rodoviárias constitui-se no ato de tornar uma superfície capaz de suportar o tráfego em condições de conforto e segurança ao usuário, podendo ser utilizada na construção de uma nova rodovia ou no reparo de uma já existente.

Assim, quando o serviço de pavimentação estiver direcionado à construção de uma nova rodovia, a despesa deverá ser registrada como de capital por se tratar da criação de um novo bem de capital. Porém, se esse serviço corresponder à manutenção de rodovias construídas anteriormente, deverá ser registrada como despesa corrente.

Assim, é importante destacar que a própria STN, com base numa disposição geral, tem emitido pronunciamentos, como os citados anteriormente, em que equipara a construção de uma nova rodovia à criação de um bem de capital. E, tal como pavimentar, construir uma rodovia é o ato de criar uma superfície capaz de suportar o tráfego em condições de conforto e segurança ao usuário. Esse é o objetivo perseguido com a construção de uma rodovia. Já a manutenção da mesma é, sim, um serviço que vem complementar a obra.

Com base na definição de obra para fins de licitação, expressada no artigo 6º, inciso I na Lei 8.666/93<sup>6</sup>, a STN afirma não haver relacionamento entre a definição para fins de licitação e a classificação contábil, que estabelece o registro da execução orçamentária conforme o objeto do gasto - manutenção, aquisição ou criação.

Diante do exposto, esclareceu-se a mudança do critério mantido pela STN a partir da existência das PPPs, a respeito da contabilização de infra-estruturas rodovias, em particular.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada dos antecedentes dos vínculos jurídicos entre o setor público e privado no Brasil, evidencia a incapacidade do primeiro para atrair investimentos privados na busca por satisfazer as necessidades populacionais. Isto unido ao contexto econômico, de escassez de recursos e incapacidade de endividamento público, determinou que fosse implementado um novo instituto de direitos e obrigações recíprocas entre ambos os setores.

Tem-se discutido que a partilha de riscos seja critério suficiente para determinar que a infra-estrutura construída possa ser registrada fora do Balanço Público, por considerar-se aquisição de serviço e não de obra. Considere-se que um contrato estabelece obrigações e direitos para ambas as partes, portanto, a repartição de riscos constitui-se em um critério para dar ao contrato uma forma que possibilite esse financiamento. Na construção de rodovias, a partilha de riscos visa criar condições atraentes para o investimento privado.

Evidenciou-se também que a STN tem mantido o critério de contabilizar a construção de rodovias como uma obra e não como um serviço, até a aparição das PPPs, em que vem considerar a partilha dos riscos como uma variável adicional para determinar se uma infra-estrutura deve ser registrada fora ou dentro dos Balanços Públicos.

Conclui-se que o objeto de um contrato PPP no setor rodoviário é a criação de infra-estrutura e que a sua essência é composta por uma atividade principal - a construção financiada pelo setor privado, e uma acessória - a prestação de serviço como forma de pagamento pelo financiamento. No entanto, a Lei das PPPs caracterizaria o projeto como concessão de serviço precedido de uma obra pública, como se esta última fosse acessória.

Assim, os termos tanto da Lei das PPPs como da Portaria 614/06, limitam a análise da essência do contrato ao estabelecer disposições que desconsideram os antecedentes das PPPs, o contexto econômico em que surgiram, as estratégias necessárias para sua implementação bem como o critério contábil previamente mantido para as despesas de capital. Dessa forma, ambas as normas induzem à supremacia dos aspectos formais sobre a essência das transações na hora de avaliar o fenômeno a ser contabilizado.

Por fim, com base nos achados desta pesquisa, considera-se que não existe uma concordância entre a essência do objeto contratual e a forma jurídica dos contratos PPPs na criação de infra-estruturas rodoviárias no Brasil.

O presente trabalho submete a discussão uma avaliação alternativa da essência do contrato PPP baseada no objeto contratual da parceria e não na relação econômica entre os parceiros.

## REFERÊNCIAS

AECOM CONSULT, INC. *Synthesis of public private partnership projects for roads, bridges & tunnels from around the world – 1985-2004*. Washington DC, 2005.

<sup>6</sup> Toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta (BRASIL, 1993)

BANCO MUNDIAL. Vice Presidencia de Infraestructura. *La infraestructura y el Banco Mundial: informe de situación*. [S.l.], 2005. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20750872/DC2005-0015\(S\)-Infrastructure.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20750872/DC2005-0015(S)-Infrastructure.pdf)>. Acesso em: 02/03/2006.

BENTZ, Andreas et al. *What should governments buy from the private sector- assets or services?* [S.l.], 2004. Disponível em: <[http://idei.fr/doc/conf/veol/grout\\_bentz.pdf](http://idei.fr/doc/conf/veol/grout_bentz.pdf)>. Acesso em: 02/03/2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Coleção Saraiva de Legislação**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.079, de 30/12/2004a. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. **Diário Oficial - República Federativa do Brasil: Poder Executivo**, Brasília, DF, 31/12/2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Manual de Legislação Atlas**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.666-93, de 21/06/1993. Regulamenta o art. 37º, inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial - República Federativa do Brasil: Poder Executivo**, Brasília, DF, 22/06/1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.987-95, de 13/02/1995a. Regulamenta a prestação de serviços por concessionárias e pressionárias. **Diário Oficial - República Federativa do Brasil: Poder Executivo**, Brasília, DF, 14/02/1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.074-95, de 07/07/1995b. Regulamenta a autorização legislativa prévia para execução de obras e serviços públicos por meio da concessão e permissão de serviços públicos. **Diário Oficial - República Federativa do Brasil: Poder Executivo**, Brasília, DF, 08/07/1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Banco do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **Infra-estrutura**. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/modernizacao/default.asp>>. Acesso em: 10/03/2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Parcerias Público-Privadas. **Projetos**. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/Projetos/br\\_116.htm#mapa](http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/Projetos/br_116.htm#mapa)>. Acesso em: 10/03/2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. **Em questão**. Brasília, nº. 101, 29/10/2003. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/noticias/em\\_questao/EQ101](http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/EQ101)>. Acesso em: 24/02/2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Nota Técnica nº. 584/2004 - GEINC/CCONT – STN, de 07/05/2004b. Orientação quanto aos procedimentos contábeis referentes à construção, ampliação e ou reforma de escolas municipais. **Governnet**. Disponível em: <<http://www.governnet.com.br/documentos.asp?id=383&p=1|2|8|37|9>>. Acesso em: 19/09/2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Nota Técnica nº. 922/2005 - GEANC /CCONT – STN, de 17/06/2005. Classificação da despesa de serviços de pavimentação asfáltica.

**Governnet.** Disponível em: <<http://www.governnet.com.br/documentos.asp?id=673&p=1|2|8|37|3>>. Acesso em: 19/09/2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria Interministerial n°. 163, de 04/05/2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** STN, Brasília, DF, 07/05/2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n°. 614, de 21/08/2006c. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei n°. 11.079, de 2004. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** Ministério de Fazenda, Brasília, DF, 21/08/2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal Supremo do Trabalho. Ementa RODC 122, Relator Ministro Milton de Moura França, 12/09/2002. **Diário da Justiça.** Brasília, DF, 25/10/2002.

BRITO, Bárbara M.; SILVEIRA, Antonio H. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público – RSP.** Brasília: ENAP, v. 56, n°. 1, p. 7-21, 01-03/2005. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/ppp/artigos\\_apresentacoes/Artigo\\_PPP\\_RSP\\_Brito\\_Silveira.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/ppp/artigos_apresentacoes/Artigo_PPP_RSP_Brito_Silveira.pdf)>. Acesso em: 02/03/2006.

BROADBENT, Jane; LAUGHLIN, Richard. *Accounting choices: Technical and political trade-offs and the UK's private finance initiative.* **Accounting, Auditing & Accountability Journal.** London, vol. 15, n° 5, p. 622-654. ABI/INFORM Global, 02/2002.

CAMARGO, José Márcio. PPP, eficiência e risco. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 03/11/2004. Disponível em: <[http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/eficiencia\\_risco.html](http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/eficiencia_risco.html)>. Acesso em: 24/02/2006.

CINTRA, Marcos. PPP e a crise do setor público. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 29/11/2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=165223>>. Acesso em 30/07/2006.

CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas – PPPs.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DAVEZIES, Laurent; PRUD'HOMME, Rémy. A economia da parceria público/privada em matéria de infra-estruturas: o que sugerem os estudos de caso. *In:* MARTINAND, Claude (Org). **A experiência francesa do financiamento privado de equipamentos públicos.** São Paulo: DAEI, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração pública:** concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

EDWARDS, Pam; SHAOUL, Jean°. *Partnerships: For Better, For Worse? In: INTERNATIONAL CONFERENCE: Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, 2002, Dublin°.* **Anais... The Michael Smurfit Graduate School of Business.** Dublin: University College Dublin, 2002. p. 1-20.

FAYARD, Alain°. *Overview of the scope and limitations of public-private partnerships. In: Seminar on public-private partnerships (PPPs) in transport infrastructure financing. 1999, Paris.* **Anais...** Paris, 1999.

FISHER, Gregory; BABBAR, Suman°. *Private financing of toll roads*. Washington: The World Bank, 1996. Disponível em: <[http://www.worldbank.org/html/fpd/infrastructure/toolkits/Highways/Highways/0\\_outils/pdf3.htm](http://www.worldbank.org/html/fpd/infrastructure/toolkits/Highways/Highways/0_outils/pdf3.htm)>. Acesso em: 28/11/2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GUIMARÃES, Tomas de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD*, 24, 2000, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: ANPAD, 2000. CD-ROM.

HANDLEY-SCHACHLER, Morrison; GAO, Simon S. *Can the private finance initiative be used in emerging economies? – lessons from the UK's successes and failures*. **Managerial Finance**. [S.l.], n°. 29, 5/6; p. 36-51. Proquest ABI/Inform Global. 2003.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *Public investment and fiscal policy*. Washington, 2005. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105a.pdf>>. Acesso em: 06/04/2006.

KPMG. **PPP: Programas de parceria pública**. São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.kpmg.com.br/adm/images/PPP\\_Conceito.pdf](http://www.kpmg.com.br/adm/images/PPP_Conceito.pdf)>. Acesso em: 07/11/2005.

KRIPPENDORFF, Klaus. *Metodologia de análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1990.

LEITÃO, Miriam. PPP em debate. **Panorama Econômico – O Globo**. São Paulo, 21/09/2004. Disponível em: <[www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/miriam\\_leitao.html](http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/miriam_leitao.html)>. Acesso em: 24/02/2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MASAGÃO, Mário. **Natureza jurídica da concessão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 1933.

MATTAR, João. **Metodologia científica na era da informática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MODESTO, Paulo. Reforma do estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública”, e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. *In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O sistema de parceria entre os setores público e privado. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ, ano XIII, n°. 1, jan°. 1997.

MEYER, Antonio Corrêa; ENEI, José Virgílio Lopes. PPPs, orçamento e responsabilidade fiscal. **Valor Econômico**. São Paulo, p. E4, 23/03/2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=112394>>. Acesso em: 09/11/2005.

RUBIO, Luis A. Conceptualización y formas de financiamiento. *In: SEMINARIO INTERNACIONAL ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA*, 2003, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0002379.pdf](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002379.pdf)>. Acesso em: 02/03/2006.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, 2003, Rio de Janeiro.

**Apresentações...** Rio de Janeiro: MRE-BID-BNDES, 2003. Disponível em:

<[http://www.bn-des.gov.br/conhecimento/seminario/publicacoes/catalogo/S\\_PPP.asp](http://www.bn-des.gov.br/conhecimento/seminario/publicacoes/catalogo/S_PPP.asp)> Acesso em: 23/04/2004.

SPINK, Peter. *Technical possibilities and political imperatives in 70 years of Administrative Reform*. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 1997,

Guadalajara. Disponível em: <[http://scholar.google.com/url?](http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/spink.pdf)

[sa=U&q=http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/spink.pdf](http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/spink.pdf)>. Acesso em: 04/04/2006.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME – UN-HABITAT. Ciudades del mundo: estado actual y perspectivas futuras. **Revista Globalhoy**. Madrid: IEPALA, nº. 8, 16/06/2006. Disponível em: <<http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1957&entidad=Informes&html=1>>. Acesso em: 02/08/2006.

VOLPE, Carmine. *Servizi pubblici, concessione, risoluzione e giurisdizione: certezze e incertezze del sistema*. [Roma], 2005. Disponível em: <[http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/volpe8.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/volpe8.htm)>. Acesso em: 29/11/2005.

WALD, Arnold. **O direito de parceria e a nova lei de concessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.