



AS PPP NO SANEAMENTO BÁSICO: PROMOVENDO ACESSO UNIVERSAL AOS SERVIÇOS? (UNIÃO EUROPEIA, PORTUGAL E BRASIL)

Luiz Roberto Santos Moraes, PhD
Professor Titular em Saneamento (aposentado) e
Participante Especial (voluntário) da
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 24/03/2021



O que são as Parcerias Público-Privadas

- As PPP são definidas como “um sistema de contratação de serviços públicos que regula as relações negociais, em contratos de longo prazo, entre o setor público e uma empresa privada ou um consórcio de empresas privadas, visando o fornecimento de serviços públicos” (SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.14).



- A empresa ou o consórcio (SPE), geralmente assumem a responsabilidade pelo projeto, por exemplo, de engenharia, construção, operação e financiamento do empreendimento, com uma estrutura de alocação de riscos otimizada dos recursos financeiros alocados (*best Value for Money – VfM*, mais-valia real).



Por que PPP?

- “O protagonismo recente das PPP é devido à tendência geral de enfraquecimento ou redução do papel do Estado nas últimas quatro décadas, que tem sido associada ao neoliberalismo. A atribuição do poder público e a necessidade política de manter serviços públicos de qualidade, aliadas ao desafio de disponibilizá-los e prestá-los para todos, tem levado alguns governos a recorrer ao setor privado, que busca novas áreas de investimento e dotado de capacidade de engenharia institucional e financeira que possibilitam empreendimentos até então considerados arriscados” (GOMES *et al.*, 2008).



A forma contratual de PPP entre o Estado e o privado tem como objetivos:

- i) reduzir os dispêndios orçamentários com investimento do setor público;
- ii) transformar um dispêndio de capital (concentrado no início do projeto) em um dispêndio orçamentário de custeio (ao longo da vida do projeto);
- iii) maximizar o valor dos recursos alocados ao longo do projeto, por meio da mitigação dos riscos, maximização da eficiência e inovação na estruturação dos contratos;
- iv) induzir o setor público a desenvolver políticas macroeconômicas e sociais, levando em conta a consistência destas e a eficiência nas compras de bens e contratação de serviços;
- v) induzir o setor privado a prestar serviços visando à racionalização dos custos e o atendimento na qualidade exigida;
- vi) levar o setor público a definir suas prioridades por metas desejadas (*outputs*), delegando ao setor privado a escolha dos meios (*inputs*) (KPMG Structured Finance S/A, s/d).



“A opção por uma PPP, em detrimento dos modelos de contratação pública tradicional, apresenta várias vantagens, nas quais se salientam: a partilha de riscos e a transferência de responsabilidades, a maior agilidade do financiamento desencadeando um número mais elevado de infraestruturas construídas (maior dinamismo) e um custo global do projecto inferior ao prestado pela entidade pública, resultante de soluções mais inovadoras e dos ganhos de eficiência e eficácia obtidos pelo sector privado, o que conjuntamente com a melhor qualidade de serviço fornecida garante um melhor *value for money* na prestação de serviços públicos no modelo de PPP” (MARQUES; SILVA, 2008, p.34).



“Em suma, para cada projecto há que avaliar se a opção de PPP apresenta uma mais-valia real (fornece *value for money* do projecto) em relação às opções de contratação pública alternativas. Para tal, muito poderá contribuir **a construção do comparador público**, isto é, da determinação do custo público comparável de implementação do projecto, sendo certo que este deve também incluir os custos de natureza não financeira (sociais, ambientais,...). Neste contexto, a maioria das PPP em Portugal, tal como noutros países, não tem utilizado este instrumento e quando o emprega o mesmo é determinado de forma pouco rigorosa e adoptando cenários de ganhos de eficiência pessimistas ou pouco favoráveis” (MARQUES; SILVA, 2008, p.35).



Desvantagens da PPP

Desvantagens indicadas no Manual de PPP do Estado do Rio de Janeiro, sempre esquecidas pelos governos e pela grande mídia:

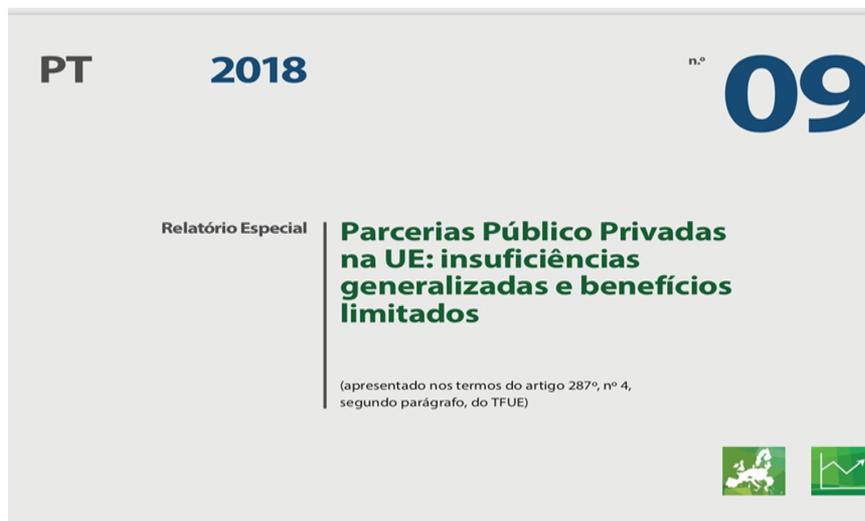
- **“Tempo de maturação. As PPP exigem modelagens, editais de licitação e arranjos comerciais privados complexos, que implicam em largos prazos de implementação;**
- **Taxa de juro (custo de transação financeira). A PPP é um mecanismo de financiamento ao setor público. Diante dos riscos incorridos pelo projeto e pela frequente inexistência de ativos pertencentes ao parceiro privado capazes de assegurar-lhe garantias creditícias (modelo *project finance*), as taxas de juros incorridas pelo parceiro privado e repassadas ao parceiro público costumam ser significativamente superiores às taxas que seriam cobradas ao setor público por bancos de fomento econômico;**
- **Conflito de interesses. Como as PPP são arranjos complexos, que envolvem diversos participantes, a busca de um consenso nem sempre é tarefa fácil;**
- **Ajuste contratual no tempo. Embora uma concessão tradicional também requeira ajustes contratuais ao longo de muitos anos (as denominadas revisões quinquenais), uma concessão via PPP demanda muito mais deveres e obrigações das partes (sobretudo as pecuniárias) sendo seu ajuste temporal mais delicado” (CGPPP/RIO DE JANEIRO, 2005, p.15).**



PPP na União Europeia

De acordo com o livro verde da Comissão Europeia (COM327/2004), uma PPP pode ser definida como “a forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço”.

Tribunal de Contas Europeu audita uma amostra de PPP implementadas na Europa





Síntese da Auditoria do TC Europeu

- 1.749 PPP, no valor de 336 bilhões de Euros foram realizadas desde a década de 1990.
- Aumento do risco de concorrência insuficiente e enfraquecimento da posição de negociação das autoridades adjudicantes.
- A contratação de PPP implica em negociar aspectos que não fazem parte da contratação tradicional, **exigindo mais tempo do que os projetos tradicionais** (procedimento de contratação dos projetos que foram auditados: entre 5 e 6,5 anos).
- A maioria das PPP auditadas enfrentaram **consideráveis ineficiências sob a forma de atrasos na construção e grandes aumentos de custos**. O Tribunal considerou que o montante adicional foi **gasto de forma ineficaz** em termos da concretização dos potenciais benefícios.
- O vasto âmbito, o custo elevado e a longa duração que habitualmente caracterizam as PPP no domínio das infraestruturas exigem especial diligência. O Tribunal constatou que as análises prévias se basearam em cenários demasiado otimistas quanto à futura procura e utilização das infraestruturas planejadas (taxas de utilização dos projetos de 35% e 65% inferiores às previstas) (TCE, 2018).



Síntese da Auditoria do TC Europeu

- Na maioria dos projetos auditados, **a opção PPP foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia das opções alternativas. Não foi demonstrado que a opção PPP era a melhor para otimizar os recursos e que protegia os interesses públicos por meio de garantia de condições equitativas entre as PPP e a contratação pública tradicional.**
- A repartição dos riscos entre os parceiros públicos e privados foi, com frequência, **inadequada, incoerente e ineficaz**, ao mesmo tempo que as **elevadas taxas de remuneração** (até 14%) do capital de risco do parceiro privado nem sempre refletiram os riscos suportados.
- Para **os projetos de PPP serem executados com êxito, é necessária uma capacidade administrativa considerável, que só quadros institucionais e jurídicos adequados e uma longa experiência na execução desse tipo de projeto podem assegurar. O Tribunal constatou que poucos Estados-Membros da União Europeia reúnem atualmente essas condições** (TCE, 2018).



Recomendações do TC Europeu

- a) “não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até as questões identificadas estarem resolvidas e as recomendações a seguir apresentadas terem sido executadas com êxito;
- b) atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro privado;
- c) **fundamentar a escolha da opção PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública;**
- d) definir políticas e estratégias claras em matérias de PPP;
- e) melhorar o quadro da União Europeia com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP” (TCE, 2018, p. 11-12).



Desdobramento da recomendação c

- “os Estados-Membros fundamentem a seleção da opção PPP em análises comparativas sólidas, como o comparador do setor público, e em abordagens adequadas que garantam que essa opção só é selecionada se for a melhor para otimizar os recursos, incluindo em cenários pessimistas” (TCE, 2018, p. 58).



PPP em AA e ES(AR) em Portugal

Portugal (278 municípios no Continente + 11 na Madeira + 19 nos Açores = 308 municípios)

PPP do tipo contratual:

- AA – 5, ES – 3, AA e ES – 22 (30 municípios – 29 contratos)
- 1ª PPP (Mafra, 1994); 13 (1996-2003), 16 (2004-2014) e 1 (2015-2019)
- Aditamento de Contratos (Reposição do Equilíbrio Financeiro) – uma em 7 contratos e duas em 5 contratos
- 1ª Remunicipalização (reversão da concessão e retomada dos serviços de AA/ES: Mafra (Área Metropolitana de Lisboa) – rescisão de contrato em agosto de 2019
- Em 2019, das 25 tarifas mais elevadas, 24 foram de PPP (ERSAR)

PPP do tipo institucional:

- AA e ES - 2



“Para os efeitos do presente diploma, entende-se por parceria público-privada, adiante abreviadamente designada por parceria, o contrato por via do qual uma entidade privada, designada por parceiro privado, se obriga de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado” (Decreto-Lei n. 170/2019, de 4 de dezembro que altera o Decreto-Lei n. 11/2012, de 23 de maio).



PPP no Brasil

- As PPPs representam uma “ideia bastante velha, que no Brasil tem pelo menos 150 anos”, também pelo enfoque jurídico, esse instrumento caminha muito mais na direção de buscar atender a uma demanda específica dos interesses empresariais envolvidos do que ser a instauração de um elemento novo na seara do Direito Administrativo (SANTANA; RODRIGUES JR., 2006).

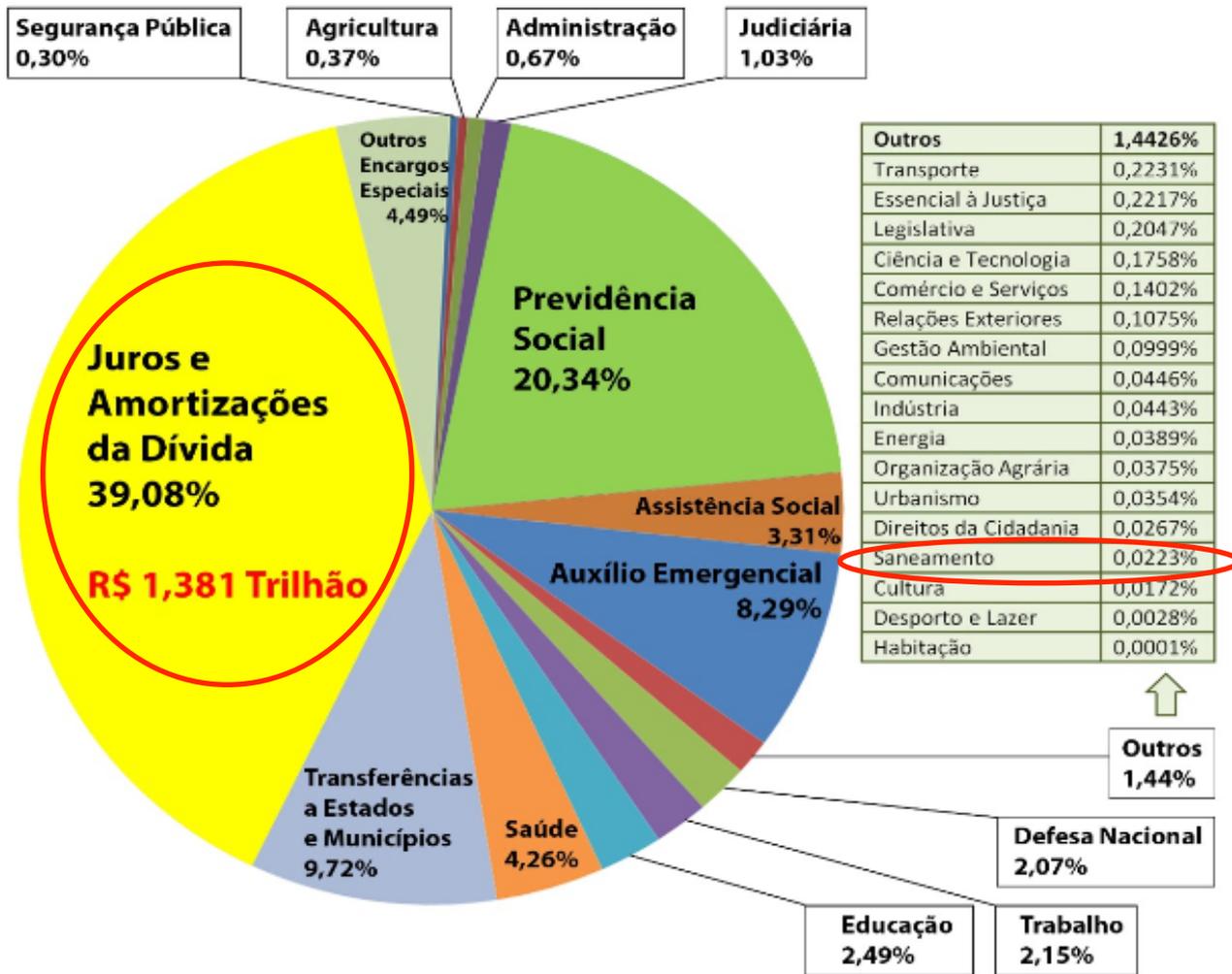


- O governo brasileiro sempre esperou que (e pediu aos) fundos financeiros e de pensão brasileiros e estrangeiros que invistam nas PPP, argumentando que se constituirão num investimento “mais rentável que o do mercado financeiro” (Jornal Valor Econômico, de 29 de outubro de 2003), apesar de nossas taxas de juros.



Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES

Inclui gastos do "Orçamento de Guerra" autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020



39,08% /
0,0223% =
1.749

Fonte: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qww

Nota: Consulta em 15/1/2021. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Indicador chamado "Orçamento de Guerra", aprovado por meio da Emenda Constitucional 106/2020 no contexto da pandemia). Gráfico por Função, com exceção das Funções "Encargos Especiais" e "Assistência Social", cujas parcelas foram desmembradas de acordo com a natureza dos gastos. A Função "Encargos Especiais" foi desmembrada em "Juros e Amortizações da Dívida" (IGMD 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), e "Outros Encargos Especiais" (composto principalmente de gastos de R\$ 90 bilhões com o cumprimento de Sentenças Judiciais, e gastos de R\$ 58 bilhões com garantias dadas aos bancos no âmbito do PAC3/AMP), no valor de R\$ 16 bilhões, e no âmbito do Fundo Garantidor de Investimentos no valor de R\$ 20 bilhões, relacionados a empréstimos concedidos a médio, pequenas e médias empresas). A Função "Assistência Social" foi desmembrada para destacar a parcela referente ao "Auxílio Emergencial", mostrada separadamente no gráfico.



Lei n. 11.079/2004

- No Brasil, o marco legal das parcerias público-privadas (PPP) é a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004, p.1). A legislação brasileira se inspirou na experiência estrangeira de países europeus (Inglaterra, Portugal e Espanha), sendo que a elaboração e tramitação do respectivo projeto de lei no Congresso Nacional sofreu total influência do setor privado/grandes empresas e incluiu a área de saneamento básico.



Lei n. 11.079/2004

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); [\(Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017\)](#)

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.



- Ainda que a lei brasileira enquadre as PPP como uma forma de concessão, elas se diferenciam das tradicionais no que se refere às fontes de remuneração do parceiro privado. Nas concessões tradicionais, a cobrança de tarifas é suficiente para remunerar o investimento. Já nas PPP, abre-se espaço para uma complementação de receitas por parte do setor público, de modo a tornar o empreendimento viável. Nos casos em que não há cobrança de tarifa do beneficiário – ou quando a administração é a usuária, direta ou indireta, cabe ao poder público efetuar o pagamento integral pelo provimento do serviço.



Lei n. 11.079/2004

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes **diretrizes**:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.



- As PPP têm como princípio elementar, o compartilhamento de riscos entre contratante e contratado (daí o nome “parceria”). Nas contratações realizadas com base na Lei de Licitações (Lei n. 8.987/1995), o risco do negócio está, em sua quase integralidade, disposto nas mãos da Administração Pública, o contrário acontecendo nas concessões de serviços públicos, em que esse mesmo risco está – por força da própria legislação – alocado nas mãos do concessionário (SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.149).



Lei n. 11.079/2004

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei.



Lei n. 11.079/2004

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no [inciso IV do art. 167 da Constituição Federal](#) ;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.



Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

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

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.



- A iniciativa privada só entra em parcerias se o Estado se empenhar em tornar o negócio bem lucrativo. Por essa razão a lei das PPP é tão porosa aos interesses do setor privado, tão cioso em garantir o sucesso empresarial do empreendimento. E por isso o Estado se propõe a ser um “parceiro” tão generoso com o outro, ao ponto de poder até vir a assumir seu endividamento. Do ponto de vista do empreendedor privado, o projeto (ou a obra) precisa gerar renda privada, tarifas de interesse mercantil: isso vai pesar mais que o interesse social.



Cinco aspectos cruciais das PPP

- **1. Criação de Demasiadas Facilidades para o Capital Privado.**
- **2. Comprometimento do Princípio maior do Serviço Público.**
- **3. As PPP favorecem a uma Política Pública Focal.**
- **4. A Mercantilização dos Serviços Públicos.**
- **5. A Ciranda Financeira e o Endividamento (SANTANA; RODRIGUES JR., 2006).**

PPP de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil

Município/ Estado	Abaste- cimento de Água	Esgota- mento Sanitário	Acionista Majoritário	Ano Con- trato	Prazo (anos)	População a ser aten- dida (hab.)
Salvador e Lauro de Freitas/BA		x	BRK Ambiental	2006	18	1.994.000
Rio Claro/SP		x	BRK Ambiental	2007	30	204.797
Rio das Ostras/RJ		x	BRK Ambiental	2007	17	38.594
Guaratingetá/SP		x	Iguá	2008	30	122.000
São Paulo (Zona Oeste) + 9 municípios/SP	x		Iguá	2009		4.200.000
Macaé/RJ		x	BRK Ambiental	2012	35	46.643
Arapiraca + 9 municípios/ AL	x		Iguá	2012	30	377.000
Piracicaba/SP		x	Aegea	2012	30	404.142
14 municípios da RMR e Goiana		x	BRK Ambiental	2013	35	1.297.952
Belo Horizonte +14municípios	x		BRK Ambiental	2013	15	2.004.480
Atibaia/SP		x	Iguá	2013	30	143.000
Barueri + 7 municípios/SP	x		CGGC do Brasil	2013	25	1.500.000
Maceió/AL		x	GS Inima Brasil	2014	30	350.000
Paraty/RJ	x	x	SAAB	2014	30	42.000
Serra/ES		x	Aegea	2014	30	335.473
Vila Velha/ES		x	Aegea	2017	30	161.592
Eldorado do Sul + 8 municípios/RS		x	Aegea	2020	30	1.700.000
Cariacica/ES		x	Aegea	2021	30	423.000
68 municípios do Mato Grosso do Sul		x	Aegea	2021	30	1.700.000

SAAB=Saneamento Ambiental Água do Brasil; CGGC do Brasil= China Gezhouba Group Corporation

Fonte: ABCON/SINDCON, 2020; Aegea Saneamento, 2021; Iguá Saneamento, 2021.



**A Lei n. 14.026/2020 abre mais ainda a
porteira para as PPP, temos que
combatê-la!**

**“A universalização do saneamento básico
apresenta grandes desafios de mudança
cultural, que cabem a cada um de nós,
como trabalhadores, técnicos, cientistas,
políticos, legisladores e operadores da
lei, dirigentes e gestores, mas,
sobretudo, como cidadãos, enfrentá-los”.**

**Prestar serviços públicos de saneamento
básico para além do capital é possível!**



Muito obrigado!

moraes@ufba.br