

PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTO (PPI) E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Os desafios da nova governança

Kélen Viviana Ceci Pillar Rosa

Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Jr.

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas

KÉLEN VIVIANA CECI PILLAR ROSA

**PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTO (PPI) E AS
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
Os desafios da nova governança**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em. Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Júnior

**Brasília
2020**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ROSA, Kélen Viviana Ceci Pillar. **Título:** PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTO (PPI) E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Os desafios da nova governança. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 61fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: **Kélen Viviana Ceci Pillar Rosa**

TÍTULO: **PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTO (PPI) E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Os desafios da nova governança**

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Kélen Viviana Ceci Pillar Rosa
kelenrosa@yahoo.com.br

Ficha catalográfica

A ficha de identificação é elaborada pelo próprio autor.

Orientações em:

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-ministro-ruben-rosa/servicos/normalizacao-de-publicacoes.htm>

KÉLEN VIVIANA CECI PILLAR ROSA

**PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTO (PPI) E AS
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
Os desafios da nova governança**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Local, 30 de agosto de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Jr.

Orientador

Pesquisador do IPEA e Doutor em Economia FGV/RJ
Atualmente exerce o cargo de Assessor Parlamentar Senado Federal

Prof. Dr. Luiz Fernando Pires Machado

Doutor Honoris Causa em Gestão Pública (FATEC/IESLA)

Coordenador Geral do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)

“Dedico esta pesquisa ao meu pai, que mesmo não estando em seus melhores momentos, tem sempre com um livro à mão para ler, a meus pais maiores e melhores orientadores na vida e a também a minha família que me mantem motivada e unida em todos os momentos.”

AGRADECIMENTOS

“Agradeço a Deus, pois sem Ele na minha vida nada sou, e não teria força de vontade para concluir essa jornada, agradeço aos meus pais pelo apoio incondicional em todos os momentos difíceis da minha trajetória acadêmica e profissional. Agradeço e dedico a meus pais, sem eles aqui não estaria, a minha família, a meus professores, os quais aprendi tanto e em especial meu orientador, Professor José Oswaldo que teve tranquilidade e paciência em me ajudar, a meus colegas que apoiaram nesta trajetória, apresentando, apoiando, explicando e concluindo os trabalhos, as aulas com esforço, feliz por conseguir a conclusão de mais esta Especialização.

RESUMO

Nesse trabalho, discute-se a relação existente entre o Programa de Parcerias de Investimentos e as Parcerias Público-Privadas, sobretudo no tocante à governança. Busca-se compreender a origem desses programas, suas bases, fundamentos e justificativas, sejam elas jurídicas, políticas e econômicas com intuito de analisar o modelo de governança que tem influenciado os contratos celebrados entre o Estado e os particulares. Portanto, o objetivo da pesquisa é analisar se o modelo proposto pelo Programa de Parcerias de Investimentos corresponde a um novo modelo de governança, por um lado, e quais são os desafios enfrentados por esse modelo, por outro. A pesquisa chegou ao resultado de que o Programa de Parcerias de Investimentos é importante no âmbito das parcerias realizadas, ainda que existem desafios a serem superados. A qualificação dos empreendimentos e os modelos de controle interno adotados são estratégias que permitem melhorar o processo de parceria estabelecido nacionalmente, com resultados considerados promissores do ponto de vista da infraestrutura.

Palavras-chave: Programa de Parcerias de Investimentos. PPP. Infraestrutura. Governança.

ABSTRACT

This work discusses the relationship between the Investment Partnership Program and Public-Private Partnerships and those with governance. It seeks to understand the origin of these programs, their bases, foundations and justifications, legal, political and promote, to analyze, later, how the governance model has influenced the contracts signed between the State and private individuals. The objective of the research is to analyze whether the model proposed by the Investment Partnerships Program corresponds to a new governance model, on the one hand, and what are the challenges faced by this model, on the other. The research came to the result that the Investment Partnership Program is important within the scope of the partnerships established, even though there are challenges to be overcome. The qualification of the ventures and the internal control models adopted are criteria that allow to improve the partnership process established nationally, with promising results from the point of view of the infrastructure.

Keywords: Investment Partnership Program. PPP. Infrastructure. Governance.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	HISTÓRICO: UMA BREVE EVOLUÇÃO ATÉ O PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS (PPI).....	Erro! Indicador não definido.
3	SIGNIFICADO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP). Erro! Indicador não definido.	
	3.1 DIFERENCIAÇÃO ENTRE PPP, CONCESSÃO, PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO.....	21
	3.2 PARCERIAS PUBLICO PRIVADAS (PPP): ATUALZANDO AS LEIS....	23
4	SIGNIFICADO DE PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTO (PPI).....	Erro! Indicador não definido.
	4.1 PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTO (PPI): ATUALIZAÇÃO DA LEI.....	30
5	SIGNIFICADO DE GOVERNANÇA NO PROGRAMA DE PARCERIAS INVESTIMENTO (PPI).....	Erro! Indicador não definido.
	5.1 PPI E GOVERNANÇA - AMBIENTE DE ATUAÇÃO: CPPI.....	35
	5.2 PPI E GOVERNANÇA - AMBIENTE DE ATUAÇÃO: CPPI.....	38
	5.3 ESTRUTURAS ORGANACIONAIS: DINÂMICA DOS PROCESSOS NO PPI.....	43
	5.4 ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS: ATIVIDADES DE CORREIÇÃO E PROCESSOS INTERNOS E OUVIDORIA.....	47
	5.5 TRANSPARÊNCIA E CANAIS DE COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE.....	48
6	RESULTADOS.....	49
	6.1 NOVOS DESAFIOS NO PPI.....	50
7	CONCLUSÃO.	55
	REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

Em 2016 foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que entre os objetivos inclui a necessidade de ampliar o investimento em infraestrutura com qualidade, assegurando a estabilidade e segurança jurídica, com garantia de mínima intervenção nos negócios e investimentos. Além de enfatizar a segurança ao setor privado, também foi reforçado o comprometimento da autonomia dos entes reguladores diante do fortalecimento do papel regulador do Estado. O que se observa com a atuação do PPI é seu papel de destaque, durante a fase de contratação, como coordenador e articulador das ações em infraestrutura a serem desenvolvidas por meio de contratos de parcerias

A Lei n ° 13.334, de 13 de setembro de 2016 (decorrente da conversão da Medida Provisória n° 727/2016), criou o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), que tem por objeto destravar a execução de projetos de infraestrutura, possui diretrizes e se dispõe a dialogar com todos os processos, atores e instrumentos de governança que envolvam parcerias público-privadas para o desenvolvimento e execução desses projetos.

Trataremos do PPI, sua relação com a Parceria Público-Privada (PPP) e o diálogo com sua governança. Dessa forma, discute-se os meandros das relações da administração com os agentes interessados, com vistas a aumentar a competitividade nacional.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar os mecanismos de coordenação utilizados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para viabilizar os novos empreendimentos em infraestrutura.

A problemática se insere na seguinte pergunta: as disposições relativas ao Programa de Parcerias de Investimentos estabelecem um novo modelo de governança?

Questiona-se, adicionalmente, quais são os impactos das resoluções do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para o andamento das Parcerias Público-Privadas (PPP) e como o modelo de governança do Programa de Parcerias de Investimentos é benéfico para a

aceleração dos programas, sobretudo em termos de segurança jurídica, atração de investimentos e execução mais célere dos projetos. Também se investiga qual a visão do setor privado a respeito do novo sistema de governança e como está sendo realizada a qualificação dos projetos de PPPs no âmbito do PPI e quais os entraves permanecem para a adoção de um bom modelo de governança.

A hipótese inicial é no sentido de que o Programa de Parcerias de Investimentos tem como principal fundamento a ampliação e fortalecimento das relações entre o Estado e o setor privado.

Dessa forma, apresenta as bases para relações mais sólidas e controladas, o que possibilita o maior controle por parte dos órgãos especificados. Assim, apresenta um modelo de governança a ser observado, ainda que aja presentes muitos desafios a serem superados.

O estudo do tema em apreço justifica-se em razão do Programa de Parcerias de Investimentos ser um programa relativamente novo de governo. O programa é recente tendo apenas três anos efetivos de execução, três relatórios de gestão e inúmeros resultados iniciais. Logo, o que podemos avaliar é a forma de gestar, coordenar, gerenciar, que inicialmente parece, estar em um bom caminho. Porém, o crescimento no número de contratos celebrados em âmbito do PPI e das PPPs, nos estimula analisar melhor sua particularidade e processos.

São contratos que impactam diretamente os cofres públicos e o mercado de modo geral. Dessa forma, se revela pertinente o estudo da governança no que se refere aos acordos celebrados entre o Estado e os agentes interessados.

Mais do que institutos juridicamente válidos, as concessões e Parcerias Público Privadas demonstram eficácia real, na medida em que permitem ao Estado atender a necessidades que ele, por si só, seria incapaz. Os números apontam, inclusive, para as vantagens financeiras das parcerias, que contribuem para o aumento de competitividade interna.

Dessa forma, a pesquisa teve como objetivo geral apresentar os conceitos de Programa de Parcerias de Investimentos, de Parcerias Público-Privadas e o seu modelo de governança.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se analisar um pequeno histórico até chegar ao Programa de Parcerias de Investimentos; conceituar e apresentar a importância das Parcerias

Público-Privadas; contextualizar o cenário das parcerias na contemporaneidade e sua governança nos processos; realizar uma interface entre o Programa de Parcerias de Investimentos e a governança.

Para alcance dos objetivos propostos, dividiu-se o estudo em seis partes, além dessa introdução:

No capítulo 2 é discutido o histórico, uma breve evolução dos investimentos e programas até o programa de parceria de investimentos (PPI) com todos os seus aspectos mais relevantes.

O capítulo 3 analisa-se o conceito o significado de parcerias público-privadas (PPP), os diferentes conceitos e diferenciação entre PPP, concessão, privatização e desestatização. Além disso, busca-se mostrar a atualização e o aprimoramento dos marcos legais das PPPs, através de uma síntese das alterações promovidas.

Já o capítulo 4 analisa o conceitos e diretrizes do Programa de Parcerias de Investimento (PPI) por meio de uma breve análise da Lei 13.334/2016 de criação do programa e as mudanças legais posteriormente efetuadas.

No capítulo 5 busca-se analisar o significado de governança no programa de parcerias investimento, e seu ambiente de atuação como o Conselho do PPI e sua função e também a forma de atuar da Secretaria do PPI e suas secretarias de coordenação e monitoração e suas atribuições. Também neste capítulo conhecemos melhor as estruturas organizacionais e a dinâmica dos processos no âmbito PPI, bem como suas estruturas administrativas e as atividades de correição e processos internos e ouvidoria, sua transparência e canais de comunicação com a sociedade. Finalmente, o capítulo 6 traz os resultados e os novos desafios no PPI.

A metodologia utilizada teve como parâmetro fontes secundárias referentes ao tema em apreço, como relatórios, enciclopédias, dicionários jurídicos, monografias, disposições normativas, jornais e revistas especializadas em direito, infraestrutura e políticas públicas, artigos científicos, sites do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Planalto, PPI, Tribunal de Contas e jurisprudências atualizadas dos tribunais de justiça estaduais e dos tribunais superiores.

Acerca do método de abordagem, a pesquisa foi qualitativa, dado o seu caráter subjetivo, consubstanciada em opiniões de estudiosos da área e análise dos Relatórios de Gestão enviados ao Congresso Nacional.

Elegeram-se o método indutivo, em decorrência das conclusões levantadas pelo autor, baseadas nos fatos observados no dia, faz-se uma avaliação de gestão e governança deste programa. Porém, por ser um programa relativamente novo, com apenas três anos, concentramos nossa análise nos aspectos da governança e da gestão de coordenação do PPI, que se assemelha ao utilizado internacionalmente.

2. HISTÓRICO: UMA BREVE EVOLUÇÃO ATÉ O PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS

Para entender o significado das reformas administrativas ou das novas técnicas e diretrizes administrativas, temos que colocá-las em um contexto histórico.

Em termos históricos:

Até os anos 1970, as colaborações público-privadas nas organizações multilaterais não existiam, mas algumas raras se estabeleciam diretamente entre doadores e governos nacionais.

Com a crise econômica dos meados dos 1970 e a ascensão mundial da perspectiva político-ideológica neoliberal, esse panorama começou a mudar. Capitaneados pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os ajustes macroeconômicos estruturais dos anos 1980 e as reformas setoriais a eles condicionadas abriram espaço para o setor privado nas políticas públicas, com a supervalorização do mercado e da perspectiva empresarial, concomitantemente à desqualificação do Estado, das políticas sociais e da provisão de bens públicos, questionando-se a natureza pública de alguns bens (como a assistência médica). As PPP integram essa dinâmica (ALMEIDA, Celia; 2017, p. 3).

O Programa Nacional de Desestatização foi um dos projetos que adveio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), o qual definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira, visando a superação da crise do Estado iniciada na década de 80, definida, sinteticamente, como uma crise fiscal, um esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado e uma superação da forma de administrar o Estado por meio de uma administração pública burocrática (BRASIL, 1995).

Como resposta à crise foi idealizada a reforma, sugerida principalmente a partir da redefinição do papel do Estado, mediante o fortalecimento de sua função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, e da diminuição de sua função de executor direto.

A partir da criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), através da Lei nº 8.031/1990, Governo e legisladores, tem dirigindo esforços para criar um ambiente normativo e regulatório que favoreça o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura de que tanto precisa nosso país.

Observa-se que durante a década de 1990 foram produzidas diversas mudanças legislativas com o objetivo de implantar um modelo de Estado Regulador no Brasil, o que gerou, ao menos no plano normativo, um fenômeno de alteração do paradigma na relação entre Estado e sociedade. Posteriormente houve no Brasil um período de retrocesso do modelo regulador “como resultado da orientação político-ideológica (de viés centralizador) dos governos que vigoraram desde 2002” (NESTER,2017).

Como foi destacado por Patrícia Sampaio e Elena Landau, porém, o Plano Nacional de desestatização - PND (que foi posteriormente alterado pela Lei nº 9.491/1997), por fatores relacionados tanto à conjuntura macroeconômica, como à regulação instável, não alcançou plenamente o objetivo de ampliar os investimentos em infraestrutura, embora tenha obtido resultados favoráveis em alguns setores específicos.

Nesse contexto, vieram, em sequência, os novos regimes de licitação e contratos administrativos (Lei nº 8.666/1993) e de concessão de serviço público (Lei nº 8.987/1995).

A Lei de Licitações (8.666/1993), estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Já a Lei nº 8.987/1995, que apresenta o conceito de concessão comum ou ordinária como sendo o contrato administrativo por meio do qual o poder público cede a outrem a execução de um serviço público, de forma que este possa executá-lo, em seu próprio nome, assumindo o risco da execução. Além disso, a legislação estabelece que o terceiro será remunerado em conformidade com as normas e controles do Estado, notadamente, por meio de cobrança de tarifa dos usuários do serviço.

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Conforme leciona Felipe Martins (2018, p. 21):

As contratações de empresas privadas por parte do Poder Público para a execução de atividades relativas a serviços públicos podem assumir algumas formas distintas, a depender do objeto, precariedade contratual, e do interesse público envolvido. O modelo de concessão é o mais utilizado para delegações de serviços públicos que envolvam grandes quantias em dinheiro, por prever: a assinatura de um contrato de prestação de serviços por prazo definido, cláusulas exorbitantes relativas à fiscalização do contrato, e cláusulas que regulam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O atraso logístico no Brasil é explicado, em parte, pelo longo período de crise econômica e fiscal (1974 a 2004) que restringiu os investimentos no país.

Antes do atual programa de parceria de investimentos (PPI), instituído pela Lei nº 13.334/2016, outro projeto do Governo Federal foi designado pela mesma sigla de PPI, Projeto Piloto de Investimentos, também sendo igualmente voltado para garantir investimentos em infraestrutura.

Lançado em 2005, para vigorar entre 2005-2007, teria um aporte de R\$ 11,6 bilhões em projetos de infraestrutura, dos quais 90% deveriam destinar-se a área dos transportes. Os recursos adviriam de uma alteração na forma de cálculo do superávit primário, acordada com o FMI, quando ainda vigorava acordo de empréstimo com aquele ente internacional.

Os resultados do Projeto Piloto de Investimentos (PPI de 2005-2007), também ficaram abaixo do esperado, com desembolsos efetivos bastante inferiores aos montantes liberados para investimento em cada ano fiscal abrangido. No primeiro semestre de 2006, por exemplo, o investimento alcançou R\$ 840 milhões de uma reserva de R\$ 3 bilhões prevista para o ano todo.

Um dos projetos que, segundo vimos na página do Tesouro Nacional, se habilitou para receber recursos do PPI 2005-2007, foi a construção do Arco Metropolitano no Rio de Janeiro.

Na tentativa de reverter um cenário nada promissoras e de pouco investimentos em infraestrutura, o governo federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) sendo um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro entre 2007 e 2014. O lançamento do plano ocorreu em 2007 (PAC 1), depois foi modificado em 2010 (PAC 2).

O Plano de Aceleração do Crescimento foi concebido e ajustado durante a sua implementação, passou de uma simples carteira de projetos para um plano de investimentos com

maior sinergia e conexões entre políticas públicas, setores e regiões do país com prazos de curta, média e longa duração.

Desta forma, o governo precisou ativar e inovar as capacidades estatais para planejar, executar, monitorar e controlar os investimentos público-privado. (CARDOSO Jr, J.; NAVARRO, C; 2018)

Em 2012, foi lançado o Programa de Investimento em Logística (PIL), que visava modernizar o setor de transportes com um pacote de concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, e em 2015 foi anunciada a segunda etapa do PIL com novas regras nos modelos de concessão.

Já a Lei do Programa de Parceria de Investimentos (PPI atual), por sua vez, teve seu embrião em projeto submetido pelo Prof. Carlos Ari Sundfeld a grupo de trabalho criado em agosto de 2015, pelo então Ministro Joaquim Levy, no Ministério da Fazenda. O projeto foi apelidado de PPP MAIS ou Programa Público-Privado Avançado. A ideia era efetivamente o aperfeiçoamento dos modelos de interação público-privadas existentes, com a criação de “amplo programa que viabilize a ampliação e o fortalecimento da parceria entre o estado e a iniciativa privada”, incrementando práticas de contratação, licitação, estruturação e fomento de projetos relevantes de infraestrutura.

O Programa de Parcerias de Investimentos é tido para alguns doutrinadores como sucessor do Programa Nacional de Desestatização da década de 90. (SUNDFELD, 2017)

3. SIGNIFICADO DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS (PPP)

Inspirada em modelos europeus que apresentavam resultados promissores, foi editada pelo Poder Executivo o Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003 que foi transformado em 30 de dezembro de 2004 na Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da Administração Pública.

Conforme leciona Felipe Martins (2018, p. 21):

As contratações de empresas privadas por parte do Poder Público para a execução de atividades relativas a serviços públicos podem assumir algumas formas distintas, a depender do objeto, precariedade contratual, e do interesse público envolvido. O modelo de concessão é o mais utilizado para delegações de serviços públicos que envolvam grandes quantias em dinheiro, por prever: a assinatura de um contrato de prestação de serviços por prazo definido, cláusulas exorbitantes relativas à fiscalização do contrato, e cláusulas que regulam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A PPP podem ser definidas como contratos organizacionais, em geral com longa duração, que atribuem a um sujeito privado o dever de prestar um serviço público.

Na economia podemos dizer que:

As justificativas econômicas para a utilização das PPP'S estão relacionadas ao conceito e fundamento desses institutos. Começando pela concessão de serviços públicos, que "pode ser definida como contrato administrativo por meio do qual o Poder Público (Poder Concedente) delega a execução de serviços públicos a terceiros." (OLIVEIRA, 2017, p. 292).

A Parceria Pública Privada é uma espécie de concessão referida, pela doutrina, como sendo especial. Pode ser entendida como a prática de atos materiais, sendo estes coordenados pelo Estado ou por meio de seus delegatários, que tem por objetivo proporcionar uma utilidade aos contribuintes ou usuários. O diploma tem por regra geral a contratação sob a forma de duas modalidades especiais de concessão, que podem ser classificadas em Patrocinadas e Administrativas.

A concessão patrocinada é ilustrativa da distinção entre Parceria pública privada e a concessão comum. Isso pelo fato de que, na concessão patrocinada, existe uma contraprestação pecuniária, que parte tanto do Estado quanto do usuário. Essa prestação pecuniária feita pelo Estado tem o objetivo primordial de garantir modicidade ao contrato celebrado. Vale a pena

destacar que o máximo que o Estado pode patrocinar, por limitação legal, é 70% do valor de remuneração da empresa.

Pode-se dizer que a remuneração estabelecida entre Administração e usuários está relacionada com os riscos que são próprios do empreendimento, que na concessão ordinária seriam assumidos apenas pelo concessionário. Já na modalidade especial de concessão esses são repartidos com a administração concedente, fundamentando em garantia sua contraprestação pecuniária em situações legalmente previstas.

A PPP sob concessão administrativa é modalidade de concessão em que a remuneração é de responsabilidade exclusiva da administração pública ou do Poder Público, sem contraprestação direta do usuário do serviço público.

Diante do que vem sendo exposto a Parceria Público Privada é fundamentada por uma regra geral, atendendo suas peculiaridades. A regra geral, aqui exposta refere-se às normas gerais relacionadas ao tema e sua competência é privativa da União, que estabelece normas nacionais aos quais os entes da administração pública ou da Federação precisam seguir, nesse caso definidos pela lei nº 11.079/2004, tendo um núcleo ao qual sua aplicação é dada pela administração pública federal.

Já em termos de normas específicas são de competência de cada entidade da federação criar suas próprias regras que atendam às suas necessidades particulares.

Um dos objetivos para o surgimento da parceria público privada é de que foi uma modalidade criada para atrair o setor privado a investir na exploração de serviços públicos pouco atraentes, e nos quais os governos não teriam capacidade suficiente de investimento inicial, tendo que remunerar o ente privado ao longo do tempo por alavancar esses recursos.

A Parceria público privada é analisada para efetivação do contrato considerando a melhor proposta, diante da qualificação da empresa para assumir aquele risco, quando se trata de menor valor. Portanto, o elemento definidor desses contratos é o econômico e os custos-benefícios do arranjo, que visam solucionar e beneficiar a coletividade por meio da eficiência privada do particular, sendo importante lembrar que o particular usa sua eficiência em busca da lucratividade e assim da remuneração adequada.

Conforme mencionado acima, a norma criadora das PPPs é a Lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, cria as modalidades das Parcerias Público-Privada que são o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Podemos dizer de forma acessível que parceria pública-privada administrativa é aquela em que o pagamento ao setor privado, prestador do serviço, vem unicamente dos cofres públicos.

Na parceria público-privada patrocinada, por outro lado, uma parte do pagamento vem dos recursos do governo, ao passo que outra parcela é originária dos usuários (ou seja, dos cidadãos que utilizarem o serviço).

A lei, no entanto, determina basicamente algumas condições específicas para que uma Parceria público privada (PPP) possa ser estabelecida. As principais são:

- Duração: a prestação de serviço deve durar entre 5 e 35 anos (incluindo eventuais prorrogações);
- Valores: o valor do contrato não pode ser inferior à cifra de 20 milhões de reais, não há teto máximo;
- Serviços: não devem ser celebrados contratos cujos únicos objetivos forem fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obras públicas.

3.1 - DIFERENCIAÇÃO ENTRE PPP, CONCESSÃO, PRIVATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO

Neste capítulo faremos a diferenciação entre as parcerias público-privadas (PPP), Concessão e Privatização por que seus conceitos se misturam e as vezes confundem:

- Parceria público privada (PPP): são definidas como contratos, que atribuem a um sujeito privado o dever de prestar um serviço público, de acordo com sua Lei

11.079/2004, as Parcerias Público-Privada são o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada (pago por usuários e Estado) ou administrativa (paga só pelo Estado), O contratado presta um serviço pago pelo poder público, o Estado é dono do bem. A duração do contrato na PPP por sua vez, é como nas concessões possuem prazo variável e determinado em contrato.

A Parceria Pública Privada deve ser entendida enquanto espécie de concessão especial, pela qual se realiza determinado serviço público.

- Concessão: conforme a Lei da Concessão (nº 8.987/1995), consta que a tarifa cobrada do usuário e outras receitas de administração já são suficientes para remunerar o prestador do serviço, ou seja, o governo não precisa contribuir financeiramente. Essa é a definição, portanto, de uma concessão comum, um exemplo desse tipo de contrato é o de uma rodovia que, no modelo de concessão, depende dos recursos gerados pelos pedágios.

Nas concessões não há transferência de propriedade. Durante o tempo de contrato, a empresa concessionária tem o direito de oferecer e de explorar o bem ou serviço.

A Lei nº 8.987/1995 que apresenta o conceito de concessão comum ou ordinária como sendo o contrato administrativo por meio do qual o poder público cede a outrem a execução de um serviço público, de forma que este possa executá-lo, em seu próprio nome, assumindo o risco da execução.

- Privatizações: regulamentadas pela Lei, 9.491/1997, que trata da venda de um bem público ou de uma empresa estatal para a iniciativa privada, em caráter é definitivo. Aqui, antes o que era proprietário do de um bem público passará a ser um bem privado, quem adquire fica com os lucros e também com os prejuízos. A duração do contrato na privatização é definitiva.
- Desestatização é o processo de venda de uma empresa ou instituição do setor público, que integra o patrimônio do Estado para o setor privado, geralmente por

meio de leilões públicos. Pode ser também a redução da participação ou gestão do Estado em algo.

- Desestatização ou privatização: Em uma (privatização), ocorre a venda definitiva da empresa. Na outra (desestatização), temos uma transferência temporária de um direito de exploração.

3.2 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS (PPP): ATUALZANDO AS LEIS

A Lei das Parceria Público Privada (PPPs), Lei nº 11.079/2004, foi alterada diversas vezes ao longo dos anos, sofrendo alterações importantes, em ordem cronológica, citamos:

- Lei 12.024/2009 (MPV 460/2009), fixando critério para apuração dos limites de endividamento dos entes subnacionais para a concessão de garantia ou realização de transferências voluntárias pela União;
- Lei 12.409/2011 (MPV 513/2010), dispondo sobre capitalização, estatuto, regulamento e prestação de garantia pelo FGP;
- Lei 12.766/2012 (MPV 575/2012), estabelecendo, a obrigação de previsão de cronograma e marcos para o repasse de recursos ao parceiro privado, previsão de remuneração variável ao parceiro privado consoante seu desempenho, aporte de recursos públicos para realização de obras e aquisição de bens reversíveis, detalhamento de anteprojeto para estudos de engenharia, prestação de garantias tudo em relação ao FGP e, vedação de concessão de garantia e transferências voluntárias pela União aos entes subnacionais que não observarem limites de endividamento;
- Lei 13.043/2014 (MPV 651/2014), com alterações pertinentes ao regime fiscal dos parceiros privados quanto à apuração de contribuição previdenciária, contribuição social sobre o lucro líquido e PIS/COFINS;
- Lei 13.097/2015 (MPV 656/2014), incluindo a possibilidade de transferência provisória do controle da SPE aos seus financiadores ou garantidores;

- Lei 13.137/2015 (MPV 668/2015), ampliando os entes e órgãos com capacidade para firmar PPPs e que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão dispor sobre as PPPs que venham a ser por eles realizadas;
- Lei 13.259/2017 (MPV 786/2017), cria o Fundo de Apoio às Concessões e Parcerias de entes Federados (FEP).

Reduziu o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais, de modo a permitir a maior difusão das PPPs em nível municipal.

O texto autoriza que o governo federal aporte até R\$ 180 milhões no fundo de financiamento e desenvolvimento, que será administrado por um banco público federal.

A Lei busca contornar um dos principais obstáculos à efetivação das concessões e das PPP'S no país: a falta de projetos de qualidade, principalmente em âmbito municipal.

Desse modo, além de reduzir o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais, viabilizando a estruturação de parcerias público-privadas em Municípios menores, permite que o agente desenvolvedor dos projetos possa ser contratado diretamente, mediante dispensa de licitação, por entidades da Administração Pública.

O exame de todas essas alterações revela um permanente processo de ajuste da Lei das PPPs, substancialmente para tratar de temas controvertidos desde a origem (como é o regime do FGP). Foi necessário buscar a correção para facilitar o desenvolvimento e execução dos projetos

Mesmo assim, a Lei das Parcerias público privada (PPP, acabou por não corresponder a todo o otimismo gerado em torno de sua aprovação a época.

A Previsão de que esse resultado poderia ocorrer já havia sido feita por Sampaio e Landau em seu trabalho

“No entanto, parecem simplificadores da realidade os ares de solução definitiva para os gargalos de infraestrutura que por vezes estão sendo atribuídos às PPPs” (SAMPALPAIO e LANDAU, p. 153).

Entendemos que a complexidade na estruturação dos projetos, entre outros vários problemas, de alguma forma, atrapalhou a difusão das PPPs da maneira aguardada pelo mercado.

O volume esperado após passados todo este tempo já tem melhorado mas fez-se necessário, portanto, avançar tanto para afastar os obstáculos percebidos na regulação, como igualmente para superar outros que a Lei das Parcerias público privada (PPPs), embora não tenha criado, acabou deixando mais evidentes.

Assim, não apenas a Lei das PPPs sofreu numerosas alterações desde a sua edição, como, em 2016, foi editada a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (decorrente da conversão da Medida Provisória n.º 727, de 12 de maio de 2016), criando o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), que tem por objeto destravar a execução de projetos de infraestrutura e se dispõe a dialogar com todos os instrumentos (contratuais ou não) que envolvam parcerias público-privadas para o desenvolvimento e execução e governança desses projetos. Trataremos nos capítulos a seguir.

4. SIGNIFICADO DE PROGRAMA DE PARCERIAS INVESTIMENTO (PPI)

O Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, criado no âmbito da Presidência da República, pela Medida Provisória 727/2016 é transformado na Lei 13.334/2016, como um programa destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria, para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização (art. 1º, caput).

A criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), demonstra claramente a importância e diretriz do Governo à época, em buscar o investimento do setor privado, uma vez que o Estado não dispõe de recursos públicos para executar diretamente os empreendimentos e busca por uma melhor gestão da construção e da operação dos serviços de infraestrutura de qualidade.

Os contratos de parceria, são considerados pela lei, como os contratos já existentes de concessão comum, concessões especiais, concessão regida por legislação setorial, permissão de serviço público, arrendamento de bem público, concessão de direito real, e outros negócios público-privados que em razão de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante aos contratos citados (art. 1º §2º).

O PPI traça objetivos e princípios muito bem delineados. Entre os princípios, estão a estabilidade das políticas públicas de infraestrutura; a legalidade, qualidade, eficiência e transparência da atuação estatal; e a garantia da segurança jurídica aos agentes públicos, às entidades estatais e aos particulares envolvidos.

Como objetivos, estão a ampliação de oportunidades de investimentos e empregos, bem como o estímulo ao desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País; a garantia de expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas; a promoção ampla e justa de competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços.

São objetivos, ainda, assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos, bem como o fortalecimento do papel regulador do Estado, e a autonomia das entidades estatais de regulação.

O PPI será regulamentado por meio de Decretos, que definirão as políticas federais de longo prazo para o investimento por meio de parcerias em empreendimentos públicos federais de infraestrutura e para a desestatização, bem como as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Entre os objetivos do PPI, está a eliminação de barreiras burocráticas à livre organização da atividade empresarial, bem como a articulação com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e os órgãos de controle como Tribunal de Contas da União (TCU), visando a defesa da concorrência, e a transparência e eficiência nas ações administrativas.

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), apresenta duas linhas de atuação: a primeira, cuida de criar um programa governamental, denominado “Programa de Parcerias de Investimentos” (PPI), e a segunda, cuida de criar estruturas governamentais para gerenciá-lo.

A primeira estrutura governamental é o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República”, que se constitui em um órgão como instância de “assessoramento imediato” do Presidente da República no que concerne ao PPI.

O Conselho absorve as competências de três órgãos distintos, a saber, o órgão gestor de parceria público-privada (CGP, instituído pelo Decreto nº 5.385, de 2005), o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (CONIT, criado pela Lei nº 10.233, de 2001), e o Conselho Nacional de Desestatização (CND, definido na Lei nº 9.491, de 1997).

O novo órgão é presidido pelo próprio Presidente da República, e dele participam, como membros permanentes, o Secretário-Executivo do PPI, o Ministro Chefe da Casa Civil, os Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Meio Ambiente e pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dependendo da pauta, poderão ser convidadas outras autoridades pertinentes ao tema em discussão, sem que, no entanto, tenham direito a voto. O Presidente do Banco Central do Brasil comporá o colegiado, com direito a voto, quando se for tratar da desestatização de instituições financeiras.

A segunda estrutural governamental é a Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), este órgão não tem status de ministério (o secretário executivo é um cargo de natureza especial (CNE)).

É composto por três secretarias: Secretaria de Articulação de Políticas Públicas; Secretaria de Coordenação de Projetos; Secretaria de Articulação para Investimentos e Parcerias; e uma entidade vinculada: Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL).

A Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos tem por finalidade coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI, sem, no entanto, avançar sobre as competências dos demais órgãos setoriais.

Deve, ainda, dar ampla publicidade a seus atos e poderá celebrar acordos de cooperação com os demais órgãos da União, ou de outros entes federados, para a consecução de seus objetivos.

É importante registrar que essas foram as estruturas iniciais que posteriormente irão sofrer alterações, o que será discutido mais adiante no capítulo da governança.

O PPI se divide também em duas partes estruturantes importantes: uma de estruturação de projetos que cria um mecanismo denominado “procedimento preliminar” por meio do qual eventuais interessados poderão apresentar estudos prévios com vistas a subsidiar a definição de características básicas de empreendimentos sendo, contudo, vedada a contrapartida financeira,

A outra é a estruturação integrada de projetos, e que contempla o conjunto de ações que visam a permitir a liberação, a licitação e a contratação do empreendimento. A administração poderá contratar diretamente com o denominado Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), quanto por meio do que se denomina “Procedimento de Autorização de Estudos” (PAE), no regime do art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995 (Lei das Concessões), sendo que os responsáveis pela execução desse trabalho não poderão ter relação com o contratado para executar o empreendimento, especificamente naquele empreendimento. Entretanto, ele poderá receber

“uma recompensa pelos riscos assumidos e pelo resultado dos estudos”, além da compensação de despesas.

A Lei que deu origem ao PPI determina que a licitação e a celebração dos contratos dos empreendimentos independem de autorização legislativa, exceto as já determinadas.

O PPI autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a constituir e participar do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), que terá natureza privada, patrimônio separado do BNDES, e um prazo inicial de dez anos, renováveis, cujo objetivo é justamente o de atuar nos procedimentos preliminar comentado no parágrafo anterior. O Fundo poderá se utilizar do suporte técnico de profissionais, empresas ou entidades de elevada especialização que, contudo, também não poderão participar da licitação dos empreendimentos.

Ressaltamos que, em 2016 com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que entre os objetivos, está a necessidade de ampliar o investimento em infraestrutura com qualidade, assegurando a estabilidade e segurança jurídica, com garantia de mínima intervenção nos negócios e investimentos. Além de enfatizar a segurança ao setor privado, também foi reforçado o comprometimento da autonomia dos entes reguladores diante do fortalecimento do papel regulador do Estado.

A Lei 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) dá uma diretriz para que todos os órgãos governamentais atuem de forma coordenada para que a viabilização dos empreendimentos no âmbito do PPI para que possa ocorrer de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, criando assim uma nova governança.

Enfim, os empreendimentos do PPI devem ser tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, e os órgãos, entidades ou autoridades competentes, devem adotar na regulação administrativa práticas avançadas recomendadas pelas melhores experiências nacionais e internacionais.

4.1 PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTO (PPI): ATUALIZAÇÃO DA LEI

A Lei das Programa de Parceiras de Investimentos (PPI) Lei 13.334/2016, foi alterada algumas vezes, pois fez alterações importantes na área de governança do PPI, em ordem cronológica:

- Lei 13.448, de 05 de junho de 2017 (MPV 752/2016), que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

Esta lei trouxe novidades aplicáveis apenas aos contratos de parceria definidos no âmbito do Programa de Parceria de Investimentos.

Também traz diretrizes gerais para os institutos da prorrogação contratual, prorrogação antecipada, e o inovador instituto da relicitação, dos contratos de parceria definidos nos termos do PPI, institutos de aplicação restrita aos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da Administração Pública Federal.

Tanto a prorrogação quanto a relicitação aplicam-se apenas a empreendimentos públicos prévia e especificamente qualificados para esse fim no Programa de Parcerias de Investimentos. A lei conceituou a prorrogação contratual como a

“alteração do prazo de vigência do contrato de parceria, expressamente admitida no respectivo edital ou no instrumento contratual original, realizada a critério do órgão ou da entidade competente e de comum acordo com o contratado, em razão do término da vigência do ajuste” (art. 4º I).

- Lei 13.529, de 04 de dezembro de 2017 (MPV 786/2017), cria o Fundo de Apoio às Concessões e Parcerias de entes Federados (FEP).

Reduziu o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais, de modo a permitir a maior difusão das PPPs em nível municipal.

O texto autoriza que o governo federal aporte até R\$ 180 milhões no fundo de financiamento e desenvolvimento, que será administrado por um banco público federal.

A Lei busca contornar um dos principais obstáculos à efetivação das concessões e das PPP'S no país: a falta de projetos de qualidade, principalmente em âmbito municipal.

Desse modo, além de reduzir o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais, viabilizando a estruturação de parcerias público-privadas em Municípios menores, permite que o agente desenvolvedor dos projetos possa ser contratado diretamente, mediante dispensa de licitação, por entidades da Administração Pública.

- Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019 (MPV 886/2019), que alterou a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, dispõe sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Esta Lei transferiu a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Secretaria de Governo para a Casa Civil da Presidência da República, e fez novas alterações na composição do CPPI para adaptá-lo à composição do atual governo, incluindo os Ministros da Secretaria de Governo, da Economia e da Infraestrutura.

Deixou explícita a subordinação do Secretário Especial do PPI à Casa Civil da Presidência da República, retirando-o do âmbito da Secretaria Geral da Presidência, como era anteriormente.

Dessa forma, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos passou a integrar a Casa Civil da Presidência da República com a estrutura Organizacional composta pelas seguintes Secretárias: a) Secretaria de Energia, Petróleo, Gás e Mineração; b) Secretaria de Transportes; c) Secretaria de Fomento e Apoio a Parcerias de Entes Federativos; d) Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e à Desapropriação.

- Decreto Nº 10.218, de 30 de janeiro de 2020 que transfere a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Economia.

5. SIGNIFICADO DE GOVERNANÇA NO PROGRAMA DE PARCERIAS INVESTIMENTO (PPI)

Como vimos, o Programa de Parcerias de Investimentos surgiu no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio da Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.334, promulgada em 13 de setembro de 2016, “criou-se o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) com o intuito de ter uma nova governança e de garantir um ambiente propício à expansão da infraestrutura, do desenvolvimento econômico e das oportunidades de investimento e de geração de emprego no País” (BRASIL, 2017)

Trata-se, de acordo com Renata Rainho (2017, p 88) de

“programa destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria, para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização (art. 1º, caput).”

O Programa de Parcerias de Investimentos tem objetivos e princípios bem definidos, dentre os princípios, estão a estabilidade das políticas públicas de infraestrutura; a legalidade, qualidade, eficiência e transparência da atuação estatal; e a garantia da segurança jurídica aos agentes públicos, às entidades estatais e aos particulares envolvidos.

São objetivos centrais do programa: assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos, bem como o fortalecimento do papel regulador do Estado, e a autonomia das entidades estatais de regulação.

Os empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, e os órgãos, entidades ou autoridades competentes, devem adotar na regulação administrativa práticas avançadas recomendadas pelas melhores experiências nacionais e internacionais.

Tem-se ainda como objetivo dentro do PPI, a eliminação de barreiras burocráticas à livre organização da atividade empresarial, dando uma diretriz para que todos os órgãos governamentais atuem de forma coordenada para que a viabilização dos empreendimentos de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, criando assim uma nova governança, uma nova forma de coordenar.

Vale lembrar aqui, de um modo geral, alguns conceitos básicos de governança retirado do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), que fixa alguns dos mecanismos importantes para o sucesso de uma política de governança e reforça a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão:

- Governança: é a capacidade de implementar – com eficiência, eficaz e efetividade neste caso governamental, as Políticas Públicas.
- Governabilidade: é capacidade de tomar decisões, representar interesses da sociedade isso traz legitimidade.
- Accountability: é a responsabilização, transparência e prestação de contas.
- Compliance: é uma função que envolve a conformidade da empresa às leis e normas de órgãos regulamentadores. Corrigir e prevenir desvios que possam trazer conflitos judiciais para o negócio (anticorrupção).

A boa governança é importante para a sociedade que queira promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo, significando a capacidade de estabelecer metas para a sociedade e de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos.

De acordo com Airton Rehbein e Roberto de Souza Junior:

A governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. A gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.

A comunicação entre a governança e a gestão ocorre pelas diretrizes estratégica delineadas pela governança para serem executadas pela gestão, que oferecerá à governança a devida accountability dos resultados alcançados. Na abrangência da governança em órgãos e entidades da administração pública se inserem os mecanismos da liderança, estratégia e do controle, cada uma com suas componentes. (REHBEIN E SOUZA, 2019, p. 60).

Governança é um termo amplamente utilizado, que apresenta uma variedade de definições, seja no setor privado ou público, sendo conhecidos, respectivamente, por governança corporativa e governança pública. A distinção decorre dos objetivos de cada setor, levando a diretrizes específicas para alcançar os resultados esperados pelos acionistas ou pela sociedade.

O termo Governança não aparece na Lei que criou e especificou as atribuições do PPI, CPPI e da SPPI, entretanto, além do papel na governança de Centro de Governo, é possível constatar outras formas de governança, seja ao colaborar na integração das políticas públicas ou ao contribuir na melhoria da qualidade regulatória por meio de regras gerais e ações definidas após a articulação com as diversas esferas de governo, agentes de mercado e da sociedade civil, órgãos setoriais de infraestrutura, instituições financeiras e órgãos de controle.

Após a definição de um conceito básico de Governança, o que observamos na atuação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) é seu papel de destaque, durante a fase de contratação, como coordenador e articulador das ações em infraestrutura geral a serem desenvolvidas por meio de contratos de parcerias.

Uma vez que o PPI foi visto como uma tentativa de resolver os desafios da governança regulatória, Lodge recomenda que seja desenvolvida

“uma compreensão estratégica consistente sobre o seu papel em relação aos ministérios e aos órgãos reguladores, e entre os ministérios e os órgãos reguladores. É urgentemente necessário se desenvolver uma perspectiva mais estratégica em relação às infraestruturas logísticas, incluindo considerações regionais mais amplas no âmbito do desenvolvimento econômico e social sustentável, bem como a análise intermodal.” (LODGE, 2017, p. 7).

Dentro do arcabouço do Programa de Parcerias de Investimentos é possível encontrar os objetivos e princípios norteadores do programa, de forma clara e objetiva. Estão representados, notadamente, os princípios da

“Estabilidade das políticas públicas de infraestrutura; a legalidade, qualidade, eficiência e transparência da atuação estatal; e a garantia da segurança jurídica aos agentes públicos, às entidades estatais e aos particulares envolvidos” (RAINHO, 2017, p 89).

Vale a pena destacar também que:

“O PPI denota a ampliação da governança de centro de governo, principalmente no que se refere ao mecanismo de coordenação, incluindo o monitoramento e a transparência na fase de contratação dos empreendimentos de infraestrutura a serem concedidos ou arrendados à iniciativa privada. De acordo com os objetivos do programa e de sua estrutura institucional é possível identificar o seu papel central na governança exercido por meio do Conselho do PPI (CPPI) e da Secretaria Especial (SPPI), que se

encontram vinculados à Secretaria de Governo da Presidência da República’ (BASTOS, 2019, p. 14).

É importante mencionar ainda que:

“Um dos eixos fundamentais do PPI é o estabelecimento de um canal que possa, em harmonia com os Ministérios setoriais, ser um primeiro ponto de contato com os investidores, para tornar mais transparente, fácil e eficiente o conhecimento das oportunidades e, evidentemente, as informações elementares de cada uma delas. Trata-se de uma premissa para o restabelecimento da confiança do Governo Federal perante investidores nacionais e internacionais.” (BRASIL, 2017)

Para isso, o Programa de Parcerias de Investimentos apresenta duas linhas de atuação: o Conselho o PPI e a Secretaria Especial PPI.

A primeira delas cuida de criar um programa governamental, denominado “Programa de Parcerias de Investimentos” (PPI) – Diretrizes e a segunda cuida de criar estruturas governamentais para gerenciá-lo.

O CPPI e a SPPI atendem ao critério definido para centro de governo, uma vez que a atuação do PPI visa assegurar a coesão e coerência na tomada de decisão governamental sobre a participação privada em projetos de infraestrutura.

O PPI também atua sobre os pilares da Transparência de ação; Interação com todos os envolvidos, Investidores nacionais e internacionais; Articulador Interno do Governo Federal; Previsibilidade e Respeito por todos os atores e forma de atuar isenta de um viés ideológico ou visão pré-concebida dos assuntos. (BRASIL, 2018)

5. 1 PPI E GOVERNANÇA - AMBIENTE DE ATUAÇÃO: CPPI

A atuação do Conselho do PPI e da própria Secretaria Especial tem-se pautado na identificação, priorização, coordenação e oferta de empreendimentos e projetos de infraestrutura técnicos e economicamente factíveis à iniciativa privada. (BRASIL, 2018)

O Programa de Parcerias de Investimentos cria além de diretrizes, duas estruturas governamentais para gerenciá-lo: o Conselho o PPI e a Secretaria Especial PPI.

O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) tem como função assessorar o Chefe do Poder Executivo a opinar quanto às propostas dos órgãos ou entidades

competentes, acompanhar a execução do PPI; formular propostas e representações fundamentadas aos Chefes do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; formular recomendações e orientações normativas aos órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União e exercer as atribuições do Conselho Nacional de Desestatização (CND), do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP), e do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit).

Conforme a Lei 13.334/2016, houve a unificação das competências dos conselhos, a centralização das decisões relacionadas às privatizações, concessões e PPPs do governo Federal e municipal, incluindo especificamente o setor de transportes.

São atribuições do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (BRASIL, 2018):

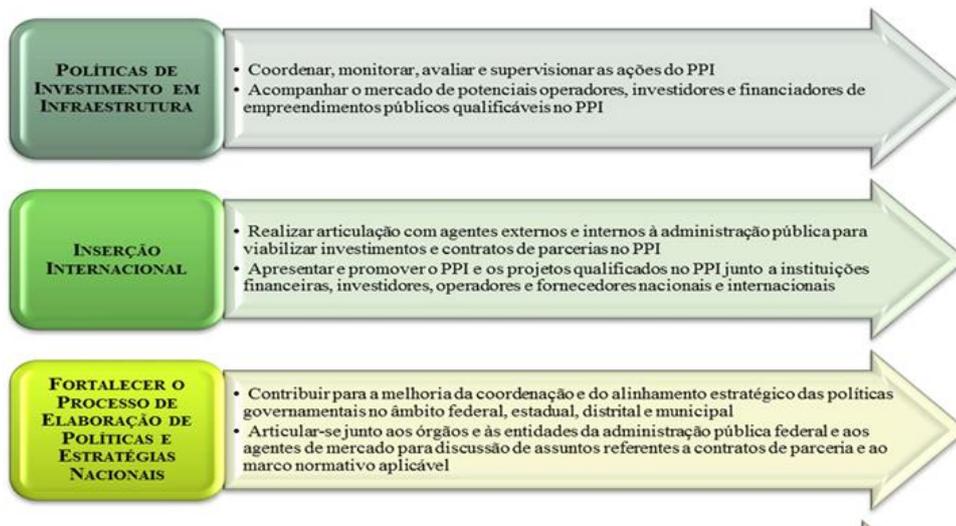


Figura 1

O Conselho do PPI é composto pelas principais lideranças do Governo Federal que definem as políticas públicas de infraestrutura do país e os meios de financiamento dos empreendimentos. De acordo com a pauta da reunião, podem ser convidados os ministros setoriais responsáveis pelas proposições em exame e os dirigentes máximos das agências reguladoras.

O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos é integrado pelos seguintes membros titulares:

1. Presidente da República

2. Ministro da Economia
3. Ministro-Chefe da Casa Civil
4. Ministro da Infraestrutura
5. Ministro de Minas e Energia
6. Ministro do Meio Ambiente
7. Ministro do Desenvolvimento Regional
8. Ministro-Chefe da Secretaria de Governo
9. Presidente do BNDES
10. Presidente da Caixa Econômica Federal
11. Presidente do Banco do Brasil

A Secretária-Especial do PPI atua como Secretária-Executiva do CPPI.

Também podem ser convidados para as reuniões do Conselho:

1. Ministros setoriais responsáveis pelas proposições em exame
2. Dirigentes máximos das Agências Reguladoras

As reuniões do Conselho do PPI são presididas pelo Presidente da República, e o Secretário da SPPI atua como Secretário-Executivo do Conselho do PPI.

A necessidade de facilitar o processo de planejamento, seleção, coordenação, monitoramento e avaliação dos projetos qualificados pelo Conselho do PPI configura-se como fator essencial ao sucesso do Programa.

É importante ainda ressaltar que, em observância às diretrizes estabelecidas pelo Conselho do PPI, as consultas públicas são efetivamente utilizadas para aprimorar os empreendimentos, exercendo, portanto, seu papel de interação com a sociedade.

5.2 PPI E GOVERNANÇA - AMBIENTE DE ATUAÇÃO: SPPI

A Secretaria-Executiva, inicialmente, órgão subordinado à Presidência da República, tem a finalidade de coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e de apoiar às ações setoriais necessárias à sua execução, fomentar a integração das ações de planejamento dos órgãos setoriais de infraestrutura; acompanhar e subsidiar, no exercício de suas competências, a atuação dos Ministérios, dos órgãos, das entidades setoriais e do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias, sem prejuízo das competências legais dos Ministérios, dos órgãos e das entidades setoriais; entre outras ações conforme a lei de criação do PPI.

A SPPI também exerce as funções relevantes para o funcionamento Conselho, competindo coordená-lo e secretariá-lo.

Nos dois primeiros anos, a SPPI estava estruturada com três secretarias: Secretaria de Articulação de Políticas Públicas; Secretaria de Coordenação de Projetos; Secretaria de Articulação para Investimentos e Parcerias; e contava com a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) como entidade vinculada.



Figura 2

Estrutura está apresentada na Tabela 2 acima (BRASIL, 2018)

Quanto à SPPI, observa-se que o nome da Secretaria-Executiva do PPI mudou para Secretaria Especial do PPI após a criação da Secretária-geral da Presidência, em 2017, na qual a SPPI passava a fazer parte e que tem como objetivo importante de fazer a interlocução entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no auxílio da coordenação política, social e institucional junto ao Presidente da República.

A alteração do nome não é significativa, mas a vinculação da SPPI à Secretaria Geral da Presidência ou à Secretaria de Governo da Presidência cria um nível a mais na hierarquia. Apesar do distanciamento, entende-se que a estrutura do PPI faz parte do Centro de Governo, o qual refere-se ao:

“Conjunto de unidades e/ ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da presidência [...], que atuam na coordenação das atividades, com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política definida pelo Poder Executivo e busque a realização de seus grandes objetivos” (CAVALCANTE, 2018, p. 27).

Em 2019, a SPPI passou a contar com quatro secretarias: Secretaria de Coordenação de Energia e Aeroportos, Secretaria de Coordenação de Transportes, Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações e Secretaria de Coordenação de Obras Estratégicas e Fomento.

A EPL tem como objetivo estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias, e encontrava-se vinculada à SPPI, porém, em 2019, passou para a estrutura do Ministério da Infraestrutura.

Observa-se que duas secretarias estão organizadas por área enquanto as outras duas atuam de forma transversal em questões sensíveis ao sucesso do empreendimento, como fomento, licenciamento ambiental e desapropriação.

As competências da SPPI estão elencadas em dezesseis incisos do Decreto 9.669/2019, antes constavam em apenas seis incisos do Decreto 9.038/2017.

Este detalhamento facilita identificar a atuação e o relacionamento com diferentes atores:

I - coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI;

II - estimular a integração das ações de planejamento dos órgãos setoriais de infraestrutura;

III - acompanhar e subsidiar, no exercício de suas funções de supervisão e apoio, a atuação dos Ministérios, dos órgãos, das entidades setoriais e do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias - FAEP, sem prejuízo das competências legais dos Ministérios, dos órgãos e das entidades setoriais;

IV - apoiar, junto às instituições financeiras federais, as ações de estruturação de projetos que podem ser objeto de qualificação no PPI;

V - avaliar a robustez das propostas de projetos a serem submetidos para qualificação no PPI;

VI - assegurar a qualidade e a consistência técnica dos projetos de parcerias qualificados no PPI;

VII - promover o aprimoramento regulatório dos empreendimentos qualificados no PPI;

VIII - apoiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos qualificados no PPI;

IX - divulgar os projetos do PPI, de forma que permita o acompanhamento público;

X - acompanhar os empreendimentos qualificados no PPI, de forma a garantir a previsibilidade dos cronogramas divulgados;

XI - articular com os órgãos e autoridades de controle, para aumento da transparência das ações do PPI;

XII - promover e ampliar o diálogo com agentes de mercado e da sociedade civil organizada, para divulgação de oportunidades de investimentos e aprimoramento regulatório;

XIII - promover estudos para resolução de entraves na implantação e no desenvolvimento de empreendimentos de infraestrutura;

XIV - promover as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XV - celebrar ajustes ou convênios com órgãos ou entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, para a ação coordenada ou para o exercício de funções descentralizadas;

XVI - exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - CFEP; e

XVII - coordenar e secretariar o funcionamento do Conselho do PPI. (Decreto 9.669/2017)

A Secretaria do PPI vem confirmando seu papel de coordenação e articulação visando apoiar os projetos qualificados no PPI e mantendo a independência das entidades reguladoras e a responsabilidade da formulação das políticas por conta dos ministérios.

A SPPI conta com cerca de cinquenta servidores comissionados e de carreira com perfil técnico nas áreas de infraestrutura, finanças, engenharia, direito, administração, economia e relações internacionais com experiência no mercado e na administração pública, funcionando como uma força tarefa. (BRASIL, 2017)

A Tabela abaixo apresenta de forma sintética as características do PPI que, diante do cenário institucional atual, fortalecem a governança de centro de governo, a governança regulatória e a governança multinível para os empreendimentos de infraestrutura a serem executados por parcerias.

TABELA 1 - Características do PPI que fortalecem a governança

Estratégia	<p>Caráter prioritário concedido aos empreendimentos do PPI.</p> <p>Competência em estimular a integração das ações de planejamento.</p> <p>Visão transversal dos setores de infraestrutura, possibilitando apoiar o aprimoramento de estudos, editais, contratos e regulação.</p> <p>Plano Nacional de Logística (PNL até 2025) como visão de médio prazo.</p> <p>Expectativa da visão de longo prazo até 2035 para a próxima versão com melhor distribuição da matriz e integração intermodal.</p>
Articulação e Transparência	<p>SPPI como primeiro ponto de contato com o mercado, relação de confiança.</p> <p>Diálogo e transparência com atores públicos e privados.</p> <p>Articulação interorganizacional intensa.</p> <p>Articulação: diálogo com financiadores, investidores e advogados.</p> <p>Articulação periódica com os órgãos de controle.</p> <p>Obrigatoriedade da consulta pública antes do envio dos estudos ao TCU.</p> <p>Portal com informações atualizadas sobre o PPI e os empreendimentos.</p>
Monitoramento	<p>Atuação da SPPI como facilitadora na solução dos desafios.</p> <p>Cronograma pré-definido, previsibilidade dos investimentos.</p> <p>Acompanhamento constante dos empreendimentos qualificados.</p> <p>Sistema para monitoramento com informações integradas ao portal.</p> <p>Designação de um responsável da entidade como interlocutor e um da SPPI.</p> <p>Disseminação e capacitação do modelo de monitoramento (ex. para SFPP).</p>

Fonte: elaboração própria.

Figura 3

A análise das competências e estrutura do PPI mostra que a SPPI atua em área prioritária para o governo federal, participando da governança de centro de governo, sendo que o detalhamento formal de suas atribuições contribuiu para o esclarecimento do seu papel, e que a experiência de dois anos gerou mudanças na organização de suas secretarias, de forma que os servidores, com formação multidisciplinar, passassem a trabalhar por setor do empreendimento ou se dedicar a questões transversais e fundamentais que podem ser barreiras aos investimentos, tais como licenciamento ambiental e fomento à realização dos empreendimentos.

A Secretaria Especial do PPI tem mobilizado diversos atores na tomada de decisão quanto aos projetos. Foi criado um diálogo aberto e permanente com os diversos agentes públicos setoriais, órgãos de controle e, principalmente, com o mercado.

Não é possível alavancar e aprimorar o processo de contratação de infraestrutura sem ouvir o mercado e a sociedade. Assim, como indutor desse diálogo, instituiu-se um banco de dados unificado sobre os projetos qualificados no Programa, capaz de concentrar as principais informações sobre as oportunidades de investimentos, de maneira clara, acessível e atual.

Como diz a análise de Dora Bastos:

A primeira linha de atuação da SPPI está diretamente relacionada ao conceito de governança que envolve atores estatais e não estatais para formular e implementar políticas, uma vez que se refere ao diálogo e à transparência. Conforme ilustrado na Figura 2, a SPPI no seu papel de articuladora, interage internamente com ministérios setoriais, agências reguladoras, órgãos estaduais e municipais, órgãos de controle e poder legislativo; e externamente com investidores, concessionárias, agentes financeiros, associações setoriais, organismos multilaterais e embaixadas de outros países buscando apoiar a formulação de políticas públicas e viabilizar os projetos qualificados no âmbito do PPI que atendam ao interesse público e que sejam atraentes aos investidores. (BASTOS, 2019, p. 14).

O PPI funciona como um hub articulando com os stakeholders: agrega eficiência e valor ao processo; governança, coordenação, monitoramento e supervisão; transparência, diálogo, credibilidade e previsibilidade; projetos bem estruturados; aprimoramento técnico, jurídico e regulatório.

A figura 4 abaixo indica os atores de mercado e atores de governo que estão relacionados com o PPI (BRASIL, 2018):



Figura 4

Considerando a dispersão e a amplitude da estrutura administrativa federal, o PPI pretendeu promover a “integração das ações de planejamento dos órgãos setoriais de infraestrutura”. O objetivo é não só que haja coerência e harmonia entre os projetos de infraestrutura de toda a Administração Pública, mas que os diversos órgãos e entidades não precisem investir tanto tempo e recursos, financeiros e humanos, para adquirir a expertise necessária à estruturação, licitação e gestão de tais projetos.

5.3 ESTRUTURAS ORGANACIONAIS: DINÂMICA DOS PROCESSOS NO PPI

Uma das maiores preocupações do PPI é aprimorar a estruturação de projetos de infraestrutura. Falhas de concepção têm, historicamente, redundado em custos desnecessários, aditivos sucessivos, ineficiências evitáveis ou mesmo em inexecuções e rescisões contratuais.

No que tange ao planejamento operacional, uma vez qualificados no Programa, os empreendimentos são tratados como prioridade nacional.

Os órgãos e as entidades envolvidas atuam para que os processos e atos necessários à estruturação, liberação e execução do projeto ocorram de forma célere, eficiente e transparente,

tendo como premissas a estabilidade, a segurança jurídica, a previsibilidade e a efetividade das políticas de investimento.

Vale registrar que a necessidade de facilitar o processo de planejamento, seleção, coordenação, monitoramento e avaliação dos projetos qualificados pelo Conselho do PPI é um fator essencial ao sucesso do Programa.

A Secretaria Especial do PPI vem agindo como facilitadora para construir soluções aos desafios que se apresentam no setor de infraestrutura brasileira, principalmente nos empreendimentos qualificados no Programa.

Destaca-se, a atuação primeiramente, da Secretaria Especial do PPI, a qual é sintetizada na figura abaixo:

Planejamento da Qualificação ➡ Seleção dos Projetos ➡ Gestão dos Projetos qualificados

Figura 5: Visão geral da atuação da Secretaria Especial do PPI (desenho nosso)

A seleção dos projetos materializa-se com a reunião do Conselho, que delibera pela qualificação dos empreendimentos prioritários.

Na gestão dos projetos qualificados considera-se a agenda de coordenação, monitoramento e articulação com Ministérios, entidades vinculadas e potenciais interessados nos projetos qualificados no PPI, como concessionárias, investidores e grupos organizados da sociedade.

O planejamento da qualificação perpassa pelas etapas de (i) preparação, (ii) consulta jurídica e (iii) reunião do Conselho do PPI.

Em linhas gerais, a atuação da Secretaria Especial do PPI se traduz em dois macroprocessos: “Planejamento e Seleção de Projetos no PPI”, que conjuga o planejamento da qualificação e a seleção de projetos; e “Gestão dos Projetos Qualificados”. (BRASIL, 2017)

A figura a seguir ilustra, primeiramente, o macroprocesso “Planejamento e Seleção de Projetos no PPI”:





Figura 6: Etapas de planejamento e seleção dos projetos do PPI (desenho nosso)

Na etapa de preparação, conta-se com a comunicação prévia da Secretaria Especial do PPI com o objetivo de prospectar projetos em execução ou a serem executados por meio de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta da União.

Nessa ocasião, o Ministério setorial define, em conjunto com as instituições vinculadas, os projetos aptos à qualificação. Em resposta à provocação da Secretaria Especial do PPI, é encaminhado um conjunto de documentos informativos, incluindo características do projeto, aspectos regulatórios, prazos e minuta de resolução. Tais documentos são avaliados e, posteriormente, submetidos à apreciação do Conselho do PPI. (BRASIL,2017)

Abaixo segue desenho da *timeline* para os projetos qualificados no PPI:



Figura 7: *Timeline* para os projetos qualificados no PPI (desenho nosso)

Após a qualificação, em linhas gerais, todos os projetos passam a ter em comum uma mesma *timeline* a ser percorrida, conforme ilustrado a cima.

Basicamente, para avaliação da situação de cada projeto, consideram-se os seguintes marcos:

(i) ESTUDOS, cuja fase se encerra na data em que o Ministério setorial protocola na respectiva Agência Reguladora os estudos aprovados;

(ii) CONSULTA PÚBLICA, que corresponde à data em que a Agência Reguladora protocola no TCU os estudos da concessão;

(iii) ACÓRDÃO TCU, em que o cumprimento se dá com a publicação no Diário Oficial da União (DOU) da ata de sessão plenária do TCU que contempla o acórdão aprovando a continuidade dos estudos;

(iv) EDITAL, que se refere à data de publicação do edital da concessão no DOU;

(v) LEILÃO, que corresponde ao dia da sessão pública do leilão, na qual ocorre a abertura das propostas conforme previsto no edital; e

(vi) CONTRATO, cuja fase se encerra com a assinatura do contrato. (BRASIL, 2017)

O fator essencial ao sucesso do Programa, são as ações que se dividem em duas frentes: reuniões de monitoramento com os Ministérios e instituições vinculadas; e reuniões internas para organização e atualização da informação.

As reuniões de monitoramento ocorrem geralmente com a periodicidade de 15 a 30 dias e as reuniões internas são realizadas semanalmente, com produção do relatório de monitoramento e do relatório executivo para subsidiar a tomada de decisão dos Secretários da SPPI.

Isso somente é possível em decorrência de o monitoramento dos projetos ser constante, permitindo que os problemas e riscos sejam rapidamente identificados e tratados.

Praticamente todos os empreendimentos qualificados no PPI possuem uma meta de data para sua conclusão. Essa meta inicial é aprovada pelo CPPI, porém tem sua origem na informação prestada pelo Ministério Setorial promotor tendo em vista sua expertise e informações que estão sob sua alçada especialmente em relação à qualidade de projetos que, em regra, é a fase que necessita de maior prazo. (BRASIL, 2018).

Ademais, vislumbra-se como oportunidade à atuação da SPPI a implantação de uma visão realista no Estado brasileiro sobre parcerias com a iniciativa privada, estabelecendo equilíbrio entre compartilhamento de risco, estimativa de retorno adequado e o interesse público. (BRASIL, 2018).

No âmbito jurídico-regulatório, o PPI e suas estruturas estão assentados em legislação própria, no caso a Lei nº 13.334/2016.

Distinguiram-se, então, os empreendimentos qualificados no âmbito do Programa, considerando-os como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Como inovações nas modelagens regulatórias.

5.4 ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS: ATIVIDADES DE CORREIÇÃO E PROCESSOS INTERNOS E OUVIDORIA

Importante mencionar que o Programa de Parcerias de Investimentos prevê estratégias para a superação dos desafios. Exemplo disso são as atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos.

As atividades de correição relacionadas à apuração de ilícitos disciplinares no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República, incluindo suas entidades vinculadas, e da Vice-Presidência da República, são de iniciativa originária das respectivas autoridades administrativas nos termos do art. 143 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Dessa forma

“As atividades de correição relacionadas à apuração de ilícitos disciplinares no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República [...] são de iniciativa originária das respectivas autoridades administrativas” (BRASIL, 2018, p. 24).

O dispositivo em comento:

[...] refere-se à prerrogativa da CISET em atuar como autoridade instauradora de procedimentos disciplinares, em substituição à autoridade com competência originária, quando configurados os pressupostos que demandem tal atuação.

Nesse sentido, em consulta ao sistema CGU-PAD, também se verifica a inexistência, no exercício de 2018, de qualquer procedimento apuratório instaurado pela Secretaria de Controle Interno no âmbito da Secretaria Especial do PPI, conforme documento em anexo (BRASIL, 2019, p. 24).

Ainda sobre a governança, pertinente abordar os canais de comunicação com o cidadão

“As demandas oriundas de qualquer pessoa física ou jurídica [...] são recepcionadas pela Ouvidoria, que atende a todos os órgãos da Presidência da República” (BRASIL, 2018, p. 25).

Acerca da ouvidoria:

A Ouvidoria da Presidência da República é vinculada à Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral e foi instituída em 5 de maio de 2017, por meio da entrada em vigor do Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017. A Portaria nº 21, de 28 de junho de 2017, da Secretaria de Controle Interno, publicada no DOU de 29 de junho de 2017, estabeleceu procedimentos para implementação da Ouvidoria/PR, cuja responsabilidade é promover a mediação direta entre o cidadão e os órgãos integrantes da Presidência, bem como suas entidades vinculadas, e a Vice-Presidência da República (BRASIL, 2019, p. 25).

5.5 TRANSPARÊNCIA E CANAIS DE COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE

A transparência é uma das diretrizes de governança da administração pública federal, e neste caso visa o acompanhamento público, de forma a facilitar o controle social, e o aumento da concorrência e da qualidade das propostas com a participação de mais agentes qualificados.

O sítio eletrônico do PPI, www.ppi.gov.br, é uma ferramenta de transparência e fonte de informação sobre o novo modelo de concessão proposto pelo Governo Federal para o setor de infraestrutura no País. Objetiva também disponibilizar dados técnicos sobre todos os projetos incluídos no Programa e divulgar informações sobre abertura de consultas públicas, publicação de editais, resultado de leilões, entre outras. (BRASIL, 2018).

Esse canal de comunicação possui versão em língua inglesa a fim de disseminar as informações pertinentes ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), seus projetos e o ambiente regulatório do setor de infraestrutura no Brasil para interessados de outros países.

O portal do PPI é o principal meio de divulgação, é muito completo, dinâmico e atual, nele consta muitas informações, leis, normas, resoluções e em especial está publicado o cronograma e andamento dos projetos, agenda das autoridades, reuniões uma outra forma de comunicação ocorre pelas redes sociais para se comunicar com a sociedade e divulgar o programa

6. RESULTADOS

Os resultados no Programa de Parcerias de Investimentos obtidos até 31 de dezembro de 2019 reforçam o acerto das premissas do programa e pavimentaram o caminho da retomada do crescimento nacional.

Dos 287 projetos qualificados no PPI, 172 foram concluídos, garantindo ao Governo Federal cerca de R\$ 137,1 bilhões para os cofres da União, por meio do pagamento de outorgas e bônus de assinatura.

Ademais, nesses projetos estão previstos investimentos de R\$ 700 bilhões para os próximos 20 a 30 anos nos mais diversos setores da infraestrutura, como energia, óleo e gás, mineração, portos, rodovias, aeroportos e demais medidas de desestatização.

De tal forma, o mercado e a sociedade têm entendido que os contratos de parcerias são motores de criação de empregos e de geração de renda em todo o País.

Ao longo do exercício de 2019, foram realizadas três reuniões ministeriais do Conselho do PPI. Nas reuniões foram propostas e aprovadas 92 iniciativas, das quais 53 referem-se a projetos visando estudos, projetos de concessão, autorização e desestatização; 4 foram para vendas de ativos, 8 sobre normativos que alteram alguma resolução ou aprovam resoluções ad referendum.

Foram aprovadas também mais 15 iniciativas qualificando projetos para fins de apoio à obtenção de licenciamento ambiental de diversos setores; 2 iniciativas relacionadas à política de fomento federal; 6 destinadas a projetos pilotos; 3 políticas públicas e, por fim, uma iniciativa que retirou do PPI projeto já qualificado.

Na seara internacional, constata-se a retomada do interesse dos investidores estrangeiros no Brasil. A atração de empresas de 15 países que participaram dos leilões realizados pelo PPI, de diversos setores, evidencia que as parcerias de investimentos são atrativas e reforçam a geração de emprego e renda para os brasileiros. (BRASIL, 2020).

Dos 124 projetos concluídos, 47 tiveram empresas vencedoras estrangeiras ou em consórcio com empresas brasileiras:

- R\$ 253,3 bilhões em investimentos de projetos concluídos
- R\$ 220,2 bi (86,9%) tiveram empresas vencedoras estrangeiras ou em consórcio com empresas nacionais.
- R\$ 183,8 bi (72,6%) representa o total da participação estrangeira.

O Brasil, através do PPI participou de diversos eventos nacionais e internacionais para cumprir uma agenda com os mais variados interessados: representantes governamentais, e mercantis, empresariado, associações, investidores, empresas, dentre outros.

6.1 NOVOS DESAFIOS NO PPI

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), sempre teve a preocupação em medir e acompanhar o andamento dos seus trabalhos e trazer inovações e aperfeiçoamento em todos os processos e interações necessárias para uma melhor governança, assim sendo, o Programa de Parcerias de Investimentos traz novos desafios e soluções para estados e municípios como: ampliação e simplificação das modalidades de estudos preparatórios (contratação de serviços técnicos de engenharia e consultoria econômico-financeira) valorando mais a técnica que o preço. O aperfeiçoamento da forma de ressarcimento dos estudos e pagamento de taxa de sucesso, com repasse do ônus financeiro ao vencedor da licitação da concessão.

Também a possibilidade de concessão de serviços e obras conexos, garantindo atendimento integrado aos interesses dos usuários, ganhos de escala e de escopo. Como por exemplos: ferrovia+terminal portuário, parque+via pública.

Através da aprovação da MPV 786/2017, convertida na Lei 13.529, de 04 de dezembro de 2017, que criou o Fundo de Apoio às Concessões e Parcerias de entes Federados (FEP), e que reduziu o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais, de modo a permitir a maior difusão das PPPs em nível municipal. E, com o aporte do governo federal de até R\$ 180 milhões no fundo de financiamento e desenvolvimento, que será administrado por um banco público federal. Esta Lei busca contornar um dos principais obstáculos

à efetivação das concessões e das PPP'S no país: a falta de projetos de qualidade, principalmente em âmbito municipal.

Desse modo, além de reduzir o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais, viabilizando a estruturação de parcerias público-privadas em Municípios menores, permite que o agente desenvolvedor dos projetos possa ser contratado diretamente, mediante dispensa de licitação, por entidades da Administração Pública

Aos Estados e Municípios, falta-lhes recursos orçamentários e também capacidade técnica para estruturar e gerir projetos de infraestrutura, cuja implementação não pode ser empreendida exclusivamente pela União, seja pelas limitações jurídicas (decorrentes do sistema constitucional de repartição federativa das competências), seja pelas limitações materiais, inescapáveis num país de dimensões continentais.

Como diz Baptista e Accioly em seu texto: Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas, partes citadas abaixo:

“O maior êxito do Programa de Parcerias de Investimentos, no que se refere às Parcerias Público-Privadas, não está no âmbito da União. É que os órgãos (SPPI e CPPI), o fundo (FAEP) e a expertise técnica gerada pelo PPI têm demonstrado capacidade de beneficiar, em larga medida, os entes subnacionais. Por meio do Conselho e da Secretaria, o Governo Federal erigiu uma “Política Pública de Fomento às Concessões e Parcerias público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. (BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY, João Pedro).

Aqui, novamente, o principal objetivo é incrementar a qualidade dos projetos de concessões e parcerias, por meio de assistência técnica e financeira para a elaboração de estudos, levantamentos, projetos e investigações.

No que toca à assistência técnica, a SPPI atua na padronização de documentos (minutas contratuais, editais, termos de referência); na simplificação da legislação e regulação local e na capacitação dos agentes públicos estaduais, distritais e municipais, por meio de cursos à distância, treinamentos presenciais e, futuramente, cogita-se até mesmo criar pós-graduações e cursos de MBA específicos.

Em relação à assistência financeira, ao lado do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias, gerido pelo BNDES e do Fundo de Apoio às Concessões e Parcerias de Entes Federados

gerido pela Caixa Econômica e constituído com aporte inicial da União, o Governo Federal também auxilia os entes subnacionais na obtenção de garantias contratuais.

Além da SPPI, a Política de Fomento conta com a participação do Ministério do Desenvolvimento Regional, órgão setorial responsável pela temática urbana (que resultou da fusão dos antigos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional), da Confederação Nacional dos Municípios e da Frente Nacional dos Prefeitos. A atuação tem caráter interfederativo e cooperativo, fundando-se no interesse comum entre as partes.

O Governo Federal, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos para melhor implementar a Política de Fomento aos entes subnacionais, o BNDES e a Caixa firmaram acordos de cooperação técnica com diversas entidades brasileiras, estrangeiras e internacionais, dentre as quais: a Associação Brasileira de Agências de Regulação; o Banco Interamericano de Desenvolvimento; a Corporação Financeira Internacional e a Agência Francesa de Desenvolvimento.

O assessoramento técnico e financeiro prestado pela União aos entes subnacionais mostra-se, portanto, essencial para que Estados e Municípios tenham condições efetivas de levar a cabo parcerias com a iniciativa privada, essenciais à melhoria da infraestrutura do país e ao desenvolvimento nacional.

Neste contexto todo, o Programa de Parcerias de Investimentos, traz novos desafios para Estados e Municípios, a diversificação da carteira de Projetos, vale registrar que até a 9ª Reunião que aconteceu em maio de 2019 o foco eram projetos de Transporte, Logística e Energia.

Agora a partir da 10ª Reunião que aconteceu em agosto de 2019 são novas desestatizações e mais áreas sociais como podemos citar: Saneamento e resíduos sólidos, Creches, Presídios e unidades socioeducativas, Iluminação pública e Parques.

Já na 10ª Reunião do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos foram 35 iniciativas:

- Estudos para parcerias: Telebrás, Correios, CODESP, SERPRO e DATAPREV
- Desestatizações: ABGF, Lotex (nova modelagem), EMGEA, CEITEC e CEAGESP
- Novos arrendamentos portuários e política de estímulo à cabotagem

- Apoio ao licenciamento ambiental (4 hidrelétricas e 1 rodovia)
- Exploração dos direitos minerários de 10 novas áreas (Caulim em Rio Capim)
- Estudos para projetos pilotos de PPP's nas áreas de: educação, segurança, resíduos sólidos e iluminação pública
- Estudos para buscar a universalização do saneamento básico via parcerias com a iniciativa privada
- Concessão de três Parques Nacionais (Iguaçu/Foz, Lençóis Maranhenses e Jericoacoara)
- Programa de Concessões Municipais, abaixo seguem projetos apoiados pelo PPI a partir de sua 10ª Reunião, são exemplos de novos projetos demandados:
- Iluminação pública:
Convocação para assinatura com 17 Municípios (chamamento público já realizado);
- Combate à Criminalidade:
São cinco Municípios do Plano de Combate à Criminalidade Violenta do Ministério da Justiça;
- Sistemas prisionais:
Projetos pilotos a serem estabelecidos junto com o Ministério da Justiça;
- Creche e pré-escola:
Indicação de municípios via Ministério da Educação/FNDE em consórcio ou isolado;
- Obras paralisadas:
Buscar alternativas para as obras paralisadas do PAC + garantir a operação dos empreendimentos;
- Saneamento básico:
Apoiar Estados e Municípios na estruturação de concessões de serviços de água e esgoto.

O assessoramento técnico e financeiro junto com a estruturação das parcerias de investimentos prestado pela União aos entes subnacionais mostra-se, portanto, essencial para que

Estados e Municípios tenham condições efetivas de levar a cabo parcerias com a iniciativa privada, essenciais à melhoria da infraestrutura do país e ao desenvolvimento nacional.

7. CONCLUSÃO

De posse da pesquisa e análise foi possível formular algumas conclusões. Em primeiro lugar, vale a pena pontuar que as parcerias envolvendo a Administração Pública e particulares possui guarida legal. A legislação abre espaço para que o Estado realize parcerias com entidades do mercado, tendo em vista o interesse público. E, o Programa de Parcerias de Investimento é um programa de governo novo, tem apenas três anos com três relatórios de gestão e inúmeros resultados iniciais. Portanto, o que podemos avaliar é a forma de gestar, coordenar, gerenciar, que nos parece, está em um bom caminho, dando resultados, graças a um novo modelo de governança implantado.

Mais do que institutos juridicamente válidos, as concessões e Parcerias Público Privadas demonstram eficácia real, na medida em que permitem ao Estado atender a necessidades que ele, por si só, seria incapaz. Os números apontam, inclusive, para as vantagens financeiras das parcerias, que contribuem para o aumento de competitividade interna.

Respondendo à pergunta inicial levantada: as disposições relativas ao Programa de Parcerias de Investimentos estabelecem um novo modelo de governança? A resposta é em sentido afirmativo, pois o programa inaugurou um novo modelo de governança e uma nova forma de gerir a infraestrutura brasileira de nosso país.

Ao nosso entender, representa a maior eficiência na atuação do Estado, podendo proporcionar soluções, ainda que inicialmente pontuais, ao setor da infraestrutura no Brasil. O programa estabelece diversos procedimentos, métodos e processos de uma forma geral que facilitam a modelagem e prazos a seguir. São modelos compatíveis com a governança internacional, visando tornar os empreendimentos mais eficientes, transparentes e adequados aos fins a que se destinam. Vai ao encontro com os mais novos modelos internacionais, o que ajuda a novos investidores internacionais buscarem investir na infraestrutura brasileira.

As resoluções e decretos editados, por sua vez, ao tratarem de pontos específicos, permitem a melhoria no que se refere à segurança jurídica. São instrumentos capazes de oferecer orientações e parâmetros a serem seguidos pelas partes interessadas e envolvidos.

O modelo de governança proposto pelo Programa de Parcerias de Investimentos se releva importante para a aceleração dos resultados das Parcerias Público-Privadas também no âmbito estadual e municipal. Ao mesmo tempo, a governança aprimora o processo de contratação, gerando eficiência, transparência e segurança, não apenas para as partes envolvidas nos empreendimentos, como também para a população em geral.

A normatização do Programa de Parcerias de Investimentos e os institutos jurídicos a ele aplicáveis, são diretrizes de um projeto de governo que estimula o modelo de Estado mais regulador, ao criar mecanismos que viabilizem e dão diretriz a atuação indireta normativa do Estado, e o aumento da participação privada, por meio de contratos de parceria.

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) como vimos, é uma continuação de projeto político implantado com maior vigor no Brasil na década de 90 e que vem evoluindo, através de suas leis de concessões, privatizações, desestatização, de regimes de licitação do PIL, do PAC, das PPPs.

Apesar das semelhanças do atual programa com o Programa Piloto de Investimentos e o PAC quanto à institucionalização e aos desafios, verificou-se que há uma grande diferença quanto à atuação sempre a posteriori por parte do PAC para resolução de conflitos, uma vez que não participava da seleção das obras. Já o PPI atua a priori ao selecionar os empreendimentos a serem qualificados no seu âmbito com base na robustez dos projetos, e por ter, também, a competência em assegurar a qualidade e a consistência técnica dos projetos qualificados, minimizando, desta forma, o risco de conflitos.

Diante da evolução na coordenação, no monitoramento e na articulação intragovernamental, propiciada pelo arranjo institucional inicial, verifica-se que o PPI continua o processo de aprimoramento e desenvolve de forma mais consistente a articulação com os atores externos.

Com a perspectiva da nova governança que este trabalho procurou desenvolver ao analisar o arranjo institucional adotado pelo governo federal para conduzir os investimentos com parcerias privadas por meio do PPI, observou-se uma mudança incremental da administração pública nas suas capacidades de coordenação possibilitando um aprendizado principalmente, no que se refere ao centro de governo e sua coordenação institucional.

Destaca-se que o PPI não definiu critérios objetivos para a seleção da carteira de projetos, sendo, assim, um requisito para assegurar a transparência, a qualidade, a previsibilidade e continuidade dos investimentos.

Diante da complexidade dos projetos de infraestrutura e dos diversos atores estatais e não estatais envolvidos, verifica-se a relevância de mecanismos de coordenação e do papel do PPI visando facilitar a troca de informações, garantir a consistência da política regulatória, apoiar a melhoria dos projetos, divulgar e dar transparência ao processo, buscando atrair os investidores e aumentar a concorrência.

Ressalta-se, ainda, que a atuação do PPI se encontra restrita a uma fase intermediária do processo, sendo preciso o fortalecimento da governança na fase estratégica de planejamento, que antecede a atuação do PPI, e também na fase de acompanhamento da implantação dos empreendimentos a serem fiscalizados pelas agências e avaliados pelos ministérios setoriais.

O sucesso dos leilões realizados de 2016 a 2019 indicam que a atuação do PPI tem contribuído para atrair os investidores, principalmente no setor de energia, de infraestrutura e transportes.

Desta forma, parte do resultado do Programa de Parcerias de Investimentos pode ser medida pelo número de leilões bem-sucedidos e pelos valores de outorga arrecadados, porém o resultado final só poderá ser avaliado após a construção dos empreendimentos e ao longo da operação, verificando se os modelos adotados, com seus incentivos e controles, serão suficientes para garantir o melhor custo-benefício, eficiência e qualidade tão almejados pela sociedade no setor de infraestrutura.

A aposta parece, de todo modo, ser oportuna, nas parcerias público-privadas, notadamente as PPPs, podem se beneficiar da articulação, compartilhamento, expertise, fontes de financiamento e incentivos institucionais gerados pelo Programa de Parcerias de Investimentos.

Especificamente em relação às Parcerias Público-Privadas, muito embora o PPI seja um programa federal, os melhores frutos têm sido colhidos por Estados e Municípios.

Neste contexto todo, o Programa de Parcerias de Investimentos, traz novos desafios para Estados e Municípios com a diversificação da carteira de Projetos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Celia. Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. **Cadernos de saúde pública**, v. 33, 2017.

BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY, João Pedro. As PPPs e o PPI: o diálogo entre as Leis 11.079 e 13.334. **Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas**.

BASTOS, Dora Botelho. **Governança-aprendizados e desafios à coordenação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI): uma abordagem do setor de logística**. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4115/1/Dora%20Botelho%20Bastos.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BASTOS, Dora Botelho. **Governança-aprendizados e desafios à coordenação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI): uma abordagem do setor de logística**. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4115/1/Dora%20Botelho%20Bastos.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BITTENCOURT, Sidney. **Parceria público-privada passo a passo**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Concessões aumentam eficiência na gestão e melhoram serviços públicos. **Portal Brasil**, 31 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/08/concessoes-aumentam-eficiencia-na-gestao-e-melhoram-servicos-publicos>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Concessões de obras públicas facilitam retomada do crescimento. **Portal Brasil**, 11 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/05/concessoes-de-obras-publicas-facilitam-retomada-do-crescimento>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº13.334 de 13 de setembro de 2016. Disponível em: <www.planalto.org.br>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº11079 de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.planalto.org.br>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº8987 de 13 de fevereiro de 1995. **Lei das concessões de serviços públicos**. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. Concessões de obras públicas facilitam retomada do crescimento. **Portal Brasil**, 11 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/05/concessoes-de-obras-publicas-facilitam-retomada-do-crescimento>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Concessões de obras públicas facilitam retomada do crescimento. **Portal Brasil**, 11 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/05/concessoes-de-obras-publicas-facilitam-retomada-do-crescimento>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Concessões de obras públicas facilitam retomada do crescimento. **Portal Brasil**, 11 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/05/concessoes-de-obras-publicas-facilitam-retomada-do-crescimento>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Relatório de Gestão PPI**. 2018. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=6124>. Acesso em: 4 ago. 2020.

BRASIL. **Relatório de Gestão PPI**. 2017. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=6124>. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. **Relatório de Gestão PPI**. 2018. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=6124>. Acesso em: 4 ago. 2020.

BRASIL. **Relatório de Gestão PPI**. 2020. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=6124>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessões e parcerias público-privadas**. Guia para o gestor público. Brasília-DF, 2016. Disponível em: <http://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2020.

FREITAS, Rafael Vêras de. **Concessão de Rodovias**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 170.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Felipe Ribeiro. **Gestão da qualidade em parcerias público-privadas: a mensuração de desempenho na perspectiva agente-principal**. 2018. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2519/1/Gest%c3%a3o%20da%20qualidade%20em%20parcerias%20p%c3%ablico-privadas%20a%20mensura%c3%a7%c3%a3o%20de%20desempenho%20na%20perspectiva%20agente-principal.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, concessões e Terceiro Setor**. 3º edição, Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

RAINHO, Renata Vaz M. Costa. O Programa de Parcerias De Investimentos e o Estado regulador. **Revista do CAAP**, n. 02, V. XXIII, p. 87-103.

REHBEIN, Airton Roberto; DE SOUZA JÚNIOR, Roberto Tadeu. Sistemas de governança e riscos de oportunismo nas parcerias público privadas da esfera municipal. **Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 3, n. 1, p. 48-77, 2019.

SAMPAIO, Patrícia Regina P.; Landau, Elena. Conseguirão as PPPs atrair os investimentos pretendidos? **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XVII, p. 137-159, 2006, p. 140 e ss.

SUNDFELD, Carlos Ari; MOREIRA, Egon Bockmann. **PPP MAIS: um caminho para práticas avançadas nas parcerias estatais com a iniciativa privada**. Revista de Direito Público da Economia, v. 53, 2016, pp. 10, 17.

VELLOSO, Raul. **O Dia do Juízo Fiscal**. Raul Velloso. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2016.