

Os Contratos de Parceria Público - Privada

1 – Apresentação

O Projeto de Lei das PPP'S que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2005 tem por objetivo de "garantir recursos privados" para a execução e operação de atividades publicas (saneamento, estradas e etc). Os argumentos desenvolvidos pelo governo na Exposição de Motivos (EM) que acompanhou o projeto de lei são de: **"à falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado". Além disso, a EM justifica o sistema PPP como "uma alternativa indispensável para o crescimento econômico..."**.

A principal justificativa apresentada pelo Governo Federal para a aprovação das PPP'S pelo Congresso nacional foi a falta de recursos por parte do Estado Brasileiro para realizar investimentos em infra – estrutura. Ao nosso ver esta justificativa é irreal, os recursos existem, mas em grande parte são utilizados no pagamento dos juros da dívida interna e externa ou estão "esterilizados" no tesouro nacional para garantir o cumprimento da meta do superávit primário. Investir em infra – estrutura é contabilizado como gasto pelo F. M. I ocasionando o aumento do déficit público e descumprimento do acordo assinado entre o Brasil e este organismo (O FMI E O GOVERNO NÃO DIFERENCIA GASTOS DE INVESTIMENTOS).

Apesar do aparente discurso de racionalidade da atual política econômica, esta é baseada em sofismas e dogmas (que eu me atrevo chamar de religioso, pois não permitem nenhum tipo de questionamento a sua fé nos mecanismos de mercado) que não resistem a nenhuma avaliação racional e que demonstrou em diversos países (Argentina, Malásia etc) o aumento da vulnerabilidade, da miséria e o agravamento das condições sociais.

2-Objeto

Artigo 2º- Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado, observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III-indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício do poder de polícia;

...

Artigo 3º- Podem ser objeto de parceria público-privada:

a)-a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;

b)-o desempenho de atividade de competência da administração pública, precedido ou não da execução de obra pública;

c)-a execução de obra para a administração pública;

d)-a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública

“Regular, legislar e policiar” são os únicos domínios de responsabilidade governamental aos quais ficam interditados os PPP’s. As atividades estatais da produção e comercialização de bens e serviços de natureza pública e coletiva, da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, da defesa do meio ambiente, da conservação do patrimônio histórico e cultural e etc ficarão abertos à contratação de parceria público – privada.

3- Justificativa

Os argumentos desenvolvidos pelo governo na Exposição de Motivos (EM) que acompanhou o projeto de lei são de: **“à falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado”**. Além disso, a EM justifica o sistema PPP como **“uma alternativa indispensável para o crescimento econômico...”**.

A tese de fragilidade financeira do Estado é muito discutível, será que falta recursos financeiros em um governo que remunera os títulos de sua dívida com uma taxa real de juros que se situa entre as maiores do mundo?

Será que a gestão privada é mais eficiente do que a gestão pública ? Como explicar os sucessivos escândalos e fraudes contábeis -financeiras praticadas por grandes empresas do setor privado (Parmalat e Enron cujo colapso “custou a investidores US\$ 68 bilhões em valor de mercado) .

Apesar do governo alegar falta de recursos para investimentos em infra- estrutura, este apresenta-se ao setor privado, e à sociedade,

como um parceiro que poderá assumir o resgate das dívidas contraídas pelo setor privado para operacionalização dos contratos de parceria.

4- Financiamento e garantias dos contratos

Embora financiados e explorados pela iniciativa privada, o projeto de lei admite que, no caso de concessões e permissões de serviço público, **o governo poderá arcar, total ou parcialmente, com os custos do investimento e com a remuneração esperada pelos investidores.**

Artigo 3º-

Parágrafo 2º-Nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

Art.5o – A contraprestação da AP nos contratos PPP poderá ser feita por:

1-pagamento em dinheiro

2-cessão de créditos não tributários (?)

3-outorga de direitos em face da AP

4-outorga de direitos sobre bens públicos; ou

5-outros meios admitidos em lei

(...)

Par.2o- Os contratos previstos nesta Lei poderão ter prever o pagamento ao parceiro privado de **remuneração variável vinculada ao seu desempenho** na execução do contrato, conforme metas...

Art.6o – Observadas a legislação pertinente e a responsabilidade fiscal, em particular, quando for o caso, o art 40 da Lei 101, fica a AP autorizada a conceder **garantias para o cumprimento das obrigações assumidas pelo parceiro privado** em decorrência de contratos PPP.

Art. 7o – O contrato poderá prever que os empenhos relativos às contraprestações devidas pela AP possam ser liquidados **em favor da instituição que financiou o objeto de parceria** como garantia do cumprimento das condições de financiamento.
(...)

Art. 8o – Para o cumprimento das condições de pagamento originárias dos contratos administrativos decorrentes de PPP será admitida a **vinculação de receitas e instituição ou utilização de fundos especiais....**

Art. 9o – Para concessão de garantia adicional ao cumprimento das obrigações assumidas pela AP fica a União autorizada a integralizar recursos, na forma que dispuser ato do Poder Executivo, em Fundo Fiduciário de Incentivo às PPP criado por instituição financeira.

Par. 1o – A integralização poderá ser realizada com os seguintes recursos públicos:

I-dotações e créditos adicionais

II-transferência de ativos não financeiros; e

III-transferência de bens móveis e imóveis, observado o disposto em lei

Par. 2º – A integralização de recurso no Fundo Fiduciário mediante a transferência de ações de companhias estatais ou controladas AP, nos termos do inciso 2º, par. 1º, não poderá acarretar perda do controle acionário pela União.

Par. 3º – Estados, Municípios e o DF poderão, mediante lei específica, autorizar a integralização de fundos fiduciários com as características referidas neste artigo.

Adicionalmente, as modalidades previstas para os pagamentos a cargo do governo são bastante elásticas. Além do dinheiro e da cessão de créditos não tributários, a contraprestação de responsabilidade do governo poderá envolver a outorga de direitos, abrindo ao mesmo tempo a perspectiva de uma remuneração variável para o parceiro privado.

O governo assumirá o risco dos compromissos firmados pelo setor privado. Em outras palavras, as Sociedades de Propósito Específico (S.P.E) que serão constituídas para parceria com o governo poderão assumir empréstimos junto a instituições financeiras e repassar ao governo a responsabilidade pelo resgate dessas operações.

- O governo propõe a adoção de um Fundo Fiduciário constituído não apenas por recursos orçamentários, mas por títulos representativos de ativos de propriedade coletiva e/ou nacional, designados simplesmente por bens móveis e imóveis.
- Será que, efetivamente, o governo está oferecendo a possibilidade de garantir sua contraprestação nas parcerias não apenas em ações das empresas estatais, mas também com a transferência dos bens que a Constituição Federal considera como bens da União? Será esta uma possibilidade real aberta pelo projeto de lei no seu artigo 9º?
- Adoção de tribunais de arbitragem (excluindo o poder judiciário nacional como arbitro dos contratos) .

5 – Conclusão

Estudo realizado pela ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento) demonstrou que o custo de realização de uma mesma obra por uma autarquia municipal é cerca de 48 % menor do que realizado no regime de parceria público privada e que as tarifas são 37% menores . A universalização dos serviços de saneamento

ambiental tem impacto imediato na redução dos custos da saúde pública, adoção da Parceria Público Privada no setor de saneamento aumentará os dispêndios necessários para garantir a universalização ao contrário do que é propalado pelo Governo e pela mídia.

As PPP's não trará recursos financeiros novos, vistos que os agentes privados tendem a competir pelos recursos do FGTS e do BNDES para os seus empreendimentos, como já acontece aonde este tipo de parceria foi implantado. Além disso a sua adoção poderá aumentar a fragilidade fiscal do Estado Brasileiro, visto que as garantias oferecidas ao setor privado não estimula a competitividade e eficiência, pois garante de antemão o lucro do parceiro privado independente do resultado do empreendimento.

A sua implantação poderá limitar e/ou impedir a universalização dos serviços públicos essenciais e incentivar a focalização da ação governamental em programas assistenciais, destinados à população mais pobre e miserável. Visto que a sua adoção implicará no estabelecimento de uma divisão da sociedade brasileira, em dois pólos de decisão bastante diferenciados quanto ao seu poder político e quanto à sua capacidade econômico-financeira:

- O mercado (direcionado pelo grande capital nacional e internacional), que deverá se incumbir do atendimento das demandas dos segmentos médios e ricos.
- O Estado provedor de programas assistenciais direcionados a população de baixa renda.

Engenheiro Civil Ubiratan Félix Pereira dos Santos
Presidente do Sindicato dos Engenheiros da Bahia
Conselheiro Nacional das Cidades
Professor do CEFET -BA