

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM
CONTABILIDADE E CONTROLADORIA**

NEIVA ANDRADE CAIRES

**ANÁLISE DAS NORMAS CONTÁBEIS PARA CONTRATOS
DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL**

BELO HORIZONTE

2010

NEIVA ANDRADE CAIRES

**ANÁLISE DAS NORMAS CONTÁBEIS PARA CONTRATOS DE
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria (CEPCON), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria.

Área de concentração: Contabilidade Financeira

Orientador: Prof. Antônio Artur de Souza, *Ph.D.*

BELO HORIZONTE

2010

Dedico:
Aos meus pais,
aos meus filhos e ao meu marido.

AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte de vida e luz.

Aos meus pais, Eloy e Lenir, pelo apoio e incentivo durante todos os anos da minha vida. Eles sabem da importância de mais essa etapa para mim.

Aos meus filhos, Guilherme e Luiza, que souberam tolerar os momentos de ausência e até impaciência. Meu desejo é ser um bom exemplo para eles.

Ao meu marido, Milton, que sempre esteve ao meu lado, com seu carinho e compreensão.

Ao meu orientador, professor Antônio Artur, que acreditou no projeto e me incentivou na pesquisa.

Aos colegas de curso pela amizade.

A todos que colaboraram para a realização desta pesquisa.

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos administrativos entre a União, Estados ou Municípios e um Particular com o objetivo de viabilizar projetos de infraestrutura e melhorar a qualidade e a eficiência na prestação de serviços públicos. Consideradas como uma nova ferramenta para o desenvolvimento do Estado, as PPPs carecem de contabilização e prestação de contas transparentes e tempestivas que lhe garantam legitimidade. Contudo, apesar das Leis Federal e Estaduais que versam sobre a normatização das PPPs e das Portarias que dispõem sobre a contabilização de projetos PPPs, verifica-se que a legislação brasileira é ainda incipiente e o conhecimento dos profissionais acerca do assunto ainda é prematuro. Nesse contexto, esta pesquisa teve como objetivo analisar, em termos de clareza e aplicabilidade prática para o setor público, as normas contábeis brasileiras que regem sobre o estabelecimento de contratos de PPP, assim como identificar, a partir de dois estudos de caso, as dificuldades enfrentadas pelos profissionais contábeis da área pública na contabilização de projetos de PPP. Em se tratando dos estudos de caso, os dados foram coletados por meio de entrevistas, pesquisa documental e observação não participante e, então, examinados por meio de análise de conteúdo e triangulação. Concluiu-se que as normas contábeis para os contratos PPPs não são claras, prejudicando o registro e evidenciação contábil, além de promover dificuldades para os profissionais da área no momento da contabilização dos contratos.

Palavras-chave: Parceria Público Privada; Contabilização, Contratos.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) are administrative contracts between the public and the private sectors aiming at delivering infrastructure projects and improving quality and efficiency in service rendering. Deemed as a new tool for the State development, PPPs need transparent and timing accounting and accountability to assure their legitimacy. However, despite Federal and State Acts on PPP regulation and specific Directives on project accounting, both the Brazilian law and the accounting professionals' body of knowledge on the issue are still very immature. Against this background, this thesis aims at analyzing issues of transparency and applicability of the Brazilian accounting norms as well as investigating two case studies to identify difficulties faced by public accounting professionals while dealing with PPP projects. For the case studies, data were collected through interviews, document research and observations, and then examined through content analysis and triangulation processes. The results suggest that the PPP accounting norms are not very clear, preventing an accurate accounting and thus bringing difficulties to the accounting professionals.

Keywords: Public-Private Partnership; Accounting; Contracts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Fases da Elaboração das NBCASP Convergadas.....	46
FIGURA 2: Envolvimento da Contabilidade na Administração Pública	48
FIGURA 3: Novo Modelo de Contabilidade Pública	56
FIGURA 4: Garantia da PPP MG-050	102
FIGURA 5: Relatório de Gestão Fiscal – Dívida Contratual de PPP	112
FIGURA 6: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Despesas de PPP ..	113
FIGURA 7: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Despesas de PPP (parte II).....	113
FIGURA 8: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Orçamento Fiscal ..	115
FIGURA 9: Tabela 41 – Ativo Compensado.....	115

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Organização da Dissertação.....	23
QUADRO 2: Estrutura da Dissertação	24
QUADRO 3: PPPs no Canadá	32
QUADRO 4: PPPs nos Estados Unidos.....	33
QUADRO 5: Leis Estaduais de PPPs.....	35
QUADRO 6: PPPs em andamento no Brasil.....	41
QUADRO 7: Normas Nacionais Aplicadas ao Setor Público e Relacionadas às PPPs	52
QUADRO 8: Matriz Categorizada de Fatores de Risco em Projetos de PPP.....	65
QUADRO 9: Relação dos Entrevistados	93
QUADRO 10: Roteiro de Perguntas e Respectivos Objetivos Específicos para a Condução das Entrevistas Semiestruturadas	94
QUADRO 11: Síntese dos Resultados.....	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASB – Accounting Standards Board
BACEN – Banco Central do Brasil
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BBO – Buy / Build / Operate
BDO – Buils / Develop / Operate
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BOO – Build / Own / Operate
BOOT – Build / Own / Operate / Transfer
BOT – Build / Operate / Transfer
CC – Código Civil
CCPPP – Conselho Canadense para Parcerias Público-Privadas
CE – Comissão Europeia
CFC – Conselho Federal de Contabilidade
CGP – Conselho Gestor de Parceria Público-Privada
CGPE – Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas
CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais
DB – Design / Build
DBFO – Design / Build / Finance / Operate
DBM – Design / Build / Maintan
BDOT – Design / Build / Operate / Transfer
DER – Departamento de Estradas e Rodagem
EUA – Estados Unidos da América
EUROSTAT – Gabinete Estatístico da Comissão Europeia
FGP – Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
FMI – Fundo Monetário Internacional
GASB – Governmental Accounting Standards Boards
GPA – Gestores Prisionais Associados
IASB – Institute Accounting Standards Boards
IFRIC – International Financial Reporting Interpretations Committe
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPSAS – International Public Sector Accounting Standards

LDO – Lease / Develop / Operate
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBC – T – Normas Brasileiras de Contabilidade – Técnica
NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
OLACEFS – Organización Latino Americana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU – Organização das Nações Unidas
O & M – Operation & Maintenance Contract
PFI – Private Finance Initiative
PPP – Parceria Público-Privada
PPPs – Parcerias Público-Privadas
SEDS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda
SPE – Sociedade de Propósito Específico
SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Tema e Problema.....	13
1.2	Justificativa e Relevância	17
1.3	OBJETIVOS	20
1.3.1	<i>Objetivo Geral</i>	20
1.3.2	<i>Objetivos Específicos</i>	20
1.4	Organização e Estrutura da Dissertação	21
2	ASPECTOS GERAIS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	25
2.1	Introdução	25
2.2	A Necessidade e o Surgimento das Parcerias Público-Privadas	25
2.3	As Parcerias Público-Privadas no Mundo.....	29
2.3.1	<i>Reino Unido</i>	30
2.3.2	<i>África do Sul</i>	31
2.3.3	<i>Canadá</i>	31
2.3.4	<i>Estados Unidos da América</i>	33
2.3.5	<i>Chile</i>	34
2.4	As Parcerias Público-Privadas no Brasil.....	34
2.5	A situação atual das PPPs no Brasil.....	40
3	NORMAS CONTÁBEIS PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	44
3.1	Introdução.....	44
3.2	Convergência e Transparência das Normas Contábeis	45
3.3	Normas Internacionais.....	49
3.4	Normas Nacionais	52
3.4.1	<i>Accountability</i>	57
3.4.2	<i>Sociedade de Propósito Específico (SPE) e Governança Corporativa</i>	59
3.4.3	<i>Garantias e Riscos das PPPs</i>	62
4	CONTABILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	67
4.1	Introdução.....	67
4.2	Contabilização dos Ativos das PPPs	67
4.3	Contabilização dos Passivos	69
4.4	Endividamento e/ou Despesa de Custeio	71
4.5	Outros Pontos a Considerar na Contabilização.....	75

5	A COORDENAÇÃO, O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	78
5.1	Introdução.....	78
5.2	Coordenação – Unidade PPP	78
5.3	Controle.....	79
5.4	O Controle Externo das PPPs.....	80
5.5	Controle Interno das PPPs	82
5.6	O Controle Social.....	83
5.7	A Fiscalização das PPPs	84
5.8	Fiscalização das PPPs e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	85
5.9	Instruções Normativas	87
6	METODOLOGIA	89
6.1	Delineamento da Pesquisa.....	89
6.2	Estratégia de Pesquisa.....	90
6.2.1	<i>Unidade de Observação e Unidade de Análise.....</i>	<i>90</i>
6.2.2	<i>Definição do Número de Casos</i>	<i>91</i>
6.3	Técnicas de Pesquisa para Coleta de Dados	91
6.3.1	<i>Pesquisa Bibliográfica</i>	<i>92</i>
6.3.3	<i>Pesquisa Documental Indireta</i>	<i>95</i>
6.3.4	<i>Pesquisa em Arquivo.....</i>	<i>95</i>
6.4	Análise dos Dados.....	95
6.5	Limitações Metodológicas	97
7	DESCRIÇÃO DOS CASOS E APRESENTAÇÃO DOS DADOS	98
7.1	Introdução.....	98
7.2	Caso da PPP MG-50	98
7.2.1	<i>Descrição</i>	<i>98</i>
7.2.2	<i>Perspectiva Contábil.....</i>	<i>100</i>
7.2.3	<i>Situação Contábil em 2009.....</i>	<i>101</i>
7.3	Caso do Complexo Penitenciário.....	103
7.3.1	<i>Descrição</i>	<i>103</i>
7.3.2	<i>Perspectiva Contábil.....</i>	<i>105</i>
7.3.3	<i>Situação Contábil em 2009.....</i>	<i>106</i>
7.4	Demais Dados Relevantes em Relação às Normas e Contratos de PPP	106
8	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	111
8.1	Introdução.....	111
8.2	MG-050	111
8.2	Complexo Penitenciário	114
8.3	Contexto Geral	116

9 CONCLUSÃO	118
9.1 Introdução.....	118
9.2 Quanto ao Referencial Teórico	118
9.3 Quanto à Metodologia.....	119
9.4 Quanto aos Estudos de Caso	120
9.5 Quanto aos Objetivos Propostos	120
9.6 Sugestões para Pesquisas Futuras	126
9.7 Considerações Finais	126

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e Problema

A recente intensificação do desenvolvimento econômico, político e social em todo o mundo tem promovido consideráveis mudanças no comportamento de diversos setores. De um lado, a iniciativa privada vem sofrendo, por exemplo, pressões do mercado para se adequar a anseios outrora inexistentes ou negligenciados, como a responsabilidade social, a governança corporativa e a sustentabilidade. Do outro lado, o setor público também sofre transformações, pois a sociedade requer, cada vez mais, serviços de qualidade, com eficiência, responsabilidade ética e transparência.

Considerando as demandas crescentes da sociedade, os governos têm buscado aumentar a própria capacidade estrutural e financeira por meio da participação de empresas privadas em esferas antes tipicamente estatais. Em outras palavras, dadas as necessidades da sociedade em relação aos serviços públicos, a estagnação do Estado na área de infraestrutura, assim como a baixa capacidade de endividamento dos entes públicos advinda das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a parceria do setor público com o setor privado tornou-se uma das principais opções para ampliar os serviços ou obras de responsabilidade do Estado.

Nessa toada, em uma iniciativa de melhor atender às demandas, a Parceria Público-Privada se desdobra como uma ferramenta para viabilizar projetos de infraestrutura e melhorar a qualidade e a eficiência na prestação de serviços públicos. Para França (2007), essa nova via de contratação, ainda que sujeita a críticas e adaptações necessárias, inegavelmente constitui relevante instrumento para driblar a insuficiência de verbas públicas na consecução de serviços à população. Mais especificamente, por meio dessas parcerias, cria-se uma forma de crédito e financiamento de projetos importantes para o Estado, os quais, do contrário, não

poderiam ser realizados por falta de dinheiro e/ou conhecimento tecnológico dentro da máquina pública.

Conhecidas como PPPs, as Parcerias Público-Privadas correspondem a contratos administrativos entre a União, Estados ou Municípios e o “Particular”, com vistas à concessão de serviços públicos, realização de obras públicas e prestação de serviços de longo prazo. Tais parcerias consistem em uma forma diferenciada de contratação, porque envolvem, além da construção, reforma ou melhoria da infraestrutura estatal, a manutenção dessas atividades ou serviços por um longo prazo. Em outros termos, as PPPs representam uma alternativa viável para que o governo, com o auxílio do setor privado, mantenha as atividades por ele próprio tradicionalmente desempenhadas, cumprindo aqui esclarecer que essas parcerias não substituem o investimento público, mas sim complementam a atuação do Estado, visto que a iniciativa privada apresenta-se com a capacidade de investir e de financiar, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse público por meio da sua responsabilidade peculiar de promover o crescimento e a justiça social.

Originalmente nominadas de *Private Finance Initiatives* (PFI), as PPPs (do inglês, *Public-Private Partnerships*) surgiram em 1992, no Reino Unido, com o objetivo de estimular empreendimentos envolvendo os setores público e privado e, por conseguinte, aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços públicos (COUTINHO; SUNDFELD, 2005). Além do Reino Unido, pioneiro no assunto, diversos outros países adotaram a ideia das PPPs (e.g., Estados Unidos, Alemanha, França e Portugal) e, dentre eles, tem também destaque o Brasil, onde a incorporação desse novo modelo de financiamento para crescimento do Estado também já é fato consumado. De acordo com Coutinho e Sundfeld (2005), nos países desenvolvidos, especialmente na Europa (berço das PPPs), as parcerias são resultantes de aspectos conjunturais e estruturais promovidos pela crise do Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State*. No caso brasileiro, nota-se que as PPPs adquiriram força na missão de incrementar o deficitário estoque de infraestrutura decorrente da debilitada capacidade de investimento por parte do Estado desde o início da década de 80 do século passado.

Ante a relevância das PPPs no cenário nacional atual, foi sancionada, em 30 de dezembro de 2004, a Lei Federal nº 11.079, que “institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública”. Esse dispositivo expande os serviços até então legalmente concedidos pelo Poder Público à iniciativa privada, como, por exemplo, regem a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre a concessão de serviço público, e a Lei nº 8.666/1993, que, mais conhecida como Lei de Licitações, trata de concessões de uso de bem público, prestações de serviços, fornecimento de produtos e construção de infraestrutura por particulares para a Administração Pública.

Acrescenta-se que, mesmo com todo o aparato legal para a concessão de serviços e obras públicas, a necessidade da transparência dos contratos firmados é primordial para o sucesso e confiabilidade dos projetos. Atualmente, a sociedade tende a cobrar do governo uma prestação de contas mais rigorosa em relação às suas ações, haja vista os inúmeros escândalos envolvendo o setor público, como obras superfaturadas, aquisições supérfluas e prestação de serviços desnecessários que lesaram a população no aspecto tanto financeiro quanto moral. Nesse contexto, a responsabilidade do governo pela prestação de contas (*accountability*) fomenta o desenvolvimento do país e aumenta a credibilidade de seus atos, pois pressupõe que o Poder Público deve ser controlado para que a gestão pública seja eficiente.

Para complementar a ainda incipiente legislação nacional acerca das PPPs e introduzir novos mecanismos de gestão e de *accountability*, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), expediu, em 21 de agosto de 2006, a Portaria nº 614, que “estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de Parceria Público-Privada, de que trata a Lei nº 11.079 de 2004”. Essa Portaria é a base para os registros contábeis das PPPs, ou seja, os profissionais da área devem seguir as diretrizes desse normativo para efetuarem os lançamentos.

Nessa busca pela eficiência e transparência do setor público, um dos pontos que carece de aprofundamento consiste na contabilização dos contratos das PPPs. As informações divulgadas a partir desses contratos, assim como todas as demais informações contábeis, devem ser confiáveis e oportunas, a fim de propiciar à

sociedade o acompanhamento e verificação da gestão pública, bem como prezar pelo sucesso da parceria, que depende da transparência dos contratos ao longo de toda a sua execução. É por essa razão que a presente dissertação, a partir da análise de aspectos normativos e contábeis, busca apresentar um estudo detalhado da forma de contabilização e divulgação dos dados das duas PPPs em andamento no Estado de Minas Gerais e com distintas formas de contratação: (i) a MG-050, com contrato de PPP na modalidade patrocinada, assinado em maio de 2007, e (ii) o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, com contrato administrativo assinado em junho de 2009.

Cumprido ressaltar que esta dissertação visa à análise da contabilização dos contratos de PPPs sob a ótica dos entes públicos. Nesse sentido, não foram estudados a forma de contabilização e/ou possíveis problemas relativos ao setor privado, haja vista as especificidades de cada um dos entes.

Dada a necessidade de transparência no processo de estabelecimento de parcerias e a evolução que as PPPs têm em função da estrutura financeira (sustentabilidade), do baixo custo de capital e das vantagens socioeconômicas propiciadas por sua utilização, a contabilização e a divulgação dos dados das PPPs são imprescindíveis para a concretização dessas parcerias enquanto nova forma de se atingir o desenvolvimento econômico e social do país. Não obstante, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº 11.079/2004 e a Portaria STN nº 614/2006 apresentam apenas regras genéricas para, respectivamente, a contratação de empresas privadas pelos órgãos públicos e estabelecimento de normas para o registro contábil e, portanto, não contemplam as especificidades dos diferentes tipos de contratos. Por conseguinte, a interpretação desses normativos ainda gera dúvidas e imprecisões acerca da forma de contabilização dos contratos, de modo que, até o momento, ainda subsistem os seguintes problemas:

“Como são entendidas, no setor público, as normas contábeis para contratos de PPP e por que os profissionais contábeis enfrentam dificuldades em relação à contabilização das operações dos contratos das PPPs?”

Os problemas levantados fundamentam-se na adequabilidade das normas. Observando-se a Lei nº 11.079/2004, a Portaria STN nº 614/2006 e o manual de procedimentos contábeis para as PPPs (STN, 2008), denota-se a possibilidade de essas normas não serem adequadas a todos os formatos de PPPs em andamento.

1.2 Justificativa e Relevância

É crescente o número de PPPs em muitos países, haja vista o represamento do desenvolvimento socioeconômico impingido pela limitação de recursos financeiros disponíveis e/ou pela estagnação conjuntural e estrutural do Estado. Em outros termos, nesses contratos de parceria entre os setores público e privado, o investimento em infraestrutura e eficiência na prestação de serviço são considerados uma mola propulsora para o crescimento do país.

Amparadas por um arcabouço legal voltado ao controle das obras e/ou serviços prestados pelo setor privado por meio de concessão do setor público, as PPPs no Brasil, apesar de incipientes e com elevado grau de complexidade, já se apresentam como uma alternativa viável no setor de infraestrutura e prestação de serviço. Conforme será posteriormente descrito, a primeira PPP do Brasil foi estabelecida em 2005, no Estado de São Paulo, e hoje existem treze projetos em execução em todo o país¹, cada qual com suas peculiaridades em relação ao contrato de PPP.

Nesse contexto, considerando-se o pioneirismo do Estado de Minas Gerais na elaboração de lei sobre as PPPs, assim como a viabilidade na obtenção de dados neste Estado, justifica-se a análise contábil das PPPs mineiras. O projeto para a recuperação da rodovia MG-050, com duração de 25 anos e investimentos previstos na ordem de R\$ 712 milhões, visa beneficiar aproximadamente 1.331.075 habitantes, conforme disposto tanto no Edital nº 070/2006 e respectivos anexos²

¹ Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index/htm>>. Acesso em: 20 out. 2008.

² Unidade Parceria Público-Privada – MG. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp/mg-050/arquivos-para-download>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

como no sítio oficial das PPPs em Minas Gerais³. Já o projeto do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves visa à oferta de 3.000 vagas prisionais, a partir de um contrato com 27 anos de duração, dos quais três se destinam à construção da obra e à realização de investimentos iniciais previstos em R\$ 190 milhões, conforme consta no Edital nº 001/2008 e respectivos anexos⁴.

Para a transparência dessas transações, é necessário que os contratos firmados entre os parceiros público e privado sejam contabilizados com vistas a evidenciar, de forma clara, a real movimentação dos recursos empregados no projeto. Imprescindível para a credibilidade da parceria, tanto aos olhos dos setores público e privado quanto aos olhos da sociedade que será direta e indiretamente beneficiada, tal transparência precisa se pautar nas incipientes normas e regras expedidas até o momento. A clareza na prestação do serviço público é essencial para que o Estado seja crível, haja vista que escândalos no uso (abuso) dos recursos público tornaram a sociedade cada vez mais desiludida e desacreditada da função do Estado enquanto promotor do bem-estar social. Dentre os preceitos legais que visam coibir o abuso público, incluem-se, considerando-se o tema desta dissertação: (i) a Lei Complementar nº 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; (ii) os relatórios de metas e o plano de contas unificado definidos pela União; e (iii) as diretrizes das portarias da STN, que também têm o objetivo de sistematizar a gestão dos contratos e todos os outros aparatos legais relacionados ao tema.

Ante o conjunto de normas, ainda em estruturação, e as recentes obras e serviços prestados a título de parceria entre os setores público e privado, os gestores, os concessionários e os órgãos fiscalizadores e de apoio, além dos profissionais ligados à contabilidade, ainda não definiram a melhor forma de escrituração e evidenciação dos contratos das PPPs. Em contraponto à Inglaterra, que utiliza esse método há quase 20 anos e já se adequou aos vários problemas que surgiram ao longo dos contratos, o Brasil teve sua primeira obra de PPP iniciada em 2005 e

³ Unidade Parceria Público-Privada – MG. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

⁴ Unidade Parceria Público-Privada – MG. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp/complexo%20penal/edital-de-concorrencia-no-01-2008-e-anexos>>. Acesso em: 06 jun. 2009.

ainda carece de vários ajustes para a contabilização e prestação de contas das PPPs em andamento até o momento.

Por conseguinte, faz-se necessário estudar os procedimentos, os métodos e as técnicas utilizadas para a contabilização dos contratos das PPPs, além de todo o delineamento legal acerca desses contratos (e.g., manuais técnicos, plano de contas padrão, instruções normativas e demais portarias expedidas pelos órgãos). O estudo da contabilização dos projetos é preciso para que, tendo em vista a generalização das normas, se consiga identificar qual a forma de contabilização mais apropriada para os contratos de PPP, a despeito de suas especificidades.

Isso posto, esta pesquisa justifica-se por visar diagnosticar: (i) os procedimentos atualmente utilizados na contabilização dos contratos das PPPs no Brasil, os quais necessitam ser transparentes, e (ii) as dificuldades contábeis enfrentadas pelos profissionais envolvidos nos projetos de PPP. Adiciona-se a essa perspectiva a potencialidade (i) tanto de desenvolvimento de ajustes que poderiam ser feitos nas normas contábeis em vigor, a fim de atender ao maior número de contratos de PPP, (ii) quanto de contribuição para o avanço do conhecimento sobre divulgação financeira de PPPs.

Em termos gerais, como se pode depreender das referidas matérias e de vasta literatura na área, o tema das PPPs se apresenta como uma das questões mais relevantes dentro dos novos rumos da gestão pública, que almeja a busca continuada pela qualificação, eficiência, eficácia e transparência. A qualidade do setor público passa pela cobrança da sociedade, e, nesse sentido, conforme salienta Osório (2005), o discurso de busca de resultados, planejamento estratégico, economicidade, eficiência e eficácia vêm contaminando todas as instituições públicas, as quais invariavelmente estão aprofundando o intercâmbio com a iniciativa privada e com as entidades públicas não estatais.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta dissertação é analisar, em termos de clareza e aplicabilidade prática, para o setor público, as normas contábeis brasileiras que regem sobre o estabelecimento de contratos de PPP, assim como identificar, a partir de dois estudos de caso, por que os profissionais contábeis enfrentam dificuldades na contabilização de projetos de PPP.

1.3.2 Objetivos Específicos

De modo a atingir o objetivo geral, valendo-se das leis, normativos e estudos de caso de duas PPPs mineiras (*i.e.*, exploração da MG-050 e construção e gestão do Complexo Penitenciário do Estado de Minas Gerais), os objetivos específicos deste trabalho compreendem:

- a) Descrever e examinar as normas contábeis públicas brasileiras vigentes em relação à celebração de contratos de PPP;
- b) Descrever a forma como estão sendo divulgadas as informações contábeis sobre os contratos de PPP em andamento;
- c) Identificar possíveis deficiências e limitações nas divulgações contábeis das PPPs;
- d) Identificar e descrever as dificuldades enfrentadas pelos profissionais da contabilidade governamental quando da aplicação de normas contábeis específicas para contratos de PPP;
- e) Discutir e analisar se essas dificuldades prejudicam a contabilização dos contratos das PPPs;

De maneira a complementar o objetivo geral, apontam-se e discutem-se, ao longo deste trabalho, algumas diferenças entre as normas brasileiras e as normas internacionais para os contratos de PPP, sendo apresentadas sugestões de ajustes que poderiam ser feitos nas normas contábeis nacionais.

1.4 Organização e Estrutura da Dissertação

Esta dissertação organiza-se em nove capítulos, além das Referências Bibliográficas: Introdução, Aspectos Gerais das PPPs, Normas Contábeis para as PPPs, Contabilização das PPPs, Controle e Fiscalização das PPPs, Metodologia, Descrição dos Casos e Apresentação dos Dados, Análise e Interpretação dos Dados e Conclusão.

O capítulo introdutório inclui o tema, o problema, a justificativa, a relevância e os objetivos da pesquisa. Além de se delinear um panorama geral das PPPs, apontam-se (i) a necessidade desse instituto para o desenvolvimento do país no setor de infraestrutura, (ii) a relevância tanto social quanto financeira desse tipo de parceria para a nova gestão pública e para a sociedade, bem como (iii) a dificuldade de contabilização dos contratos de PPP, contabilização esta que constitui o foco da pesquisa em tela.

O segundo capítulo introduz a fundamentação teórica pertinente às PPPs, um instituto novo no Brasil e relativamente recente em outros países. Esse capítulo, cuja finalidade é apresentar a base de conhecimento teórico e prático acerca das PPPs, faz um levantamento geral da bibliografia nacional e estrangeira sobre o assunto, além de sucintamente descrever pesquisas sobre os projetos em andamento no país.

O terceiro capítulo trata das normas contábeis para as PPPs. Esse capítulo tem o objetivo de mostrar a evolução dos normativos para a contabilização das PPPs, o que é feito para as normas contábeis tanto nacionais quanto internacionais.

O quarto capítulo discorre sobre a contabilização das PPPs propriamente dita e tem a finalidade de apresentar a aplicação prática da contabilidade dos contratos. Nesse capítulo, explicita-se como os normativos sugerem a forma de contabilização das PPPs no Brasil.

O quinto capítulo aborda os estágios de controle e fiscalização das PPPs no Brasil. A finalidade desse capítulo é apontar o efeito dessas duas etapas no desempenho das PPPs, bem como elencar as formas de controle existentes e as medidas que estão sendo tomadas para a concretização dessas etapas.

O sexto capítulo aborda a metodologia aplicada à pesquisa. Arrolam-se, nesse capítulo, as estratégias e técnicas de pesquisa utilizadas para coleta e tratamento dos dados.

O sétimo capítulo apresenta os casos estudados e os dados coletados por meio de entrevistas, pesquisa documental e observação não participante. Descrevem-se, nesse capítulo, os dois únicos projetos de PPP em Minas Gerais, os quais serviram de estudo de caso para verificação da adequação da fundamentação teórica contábil e para problematização em relação à contabilização dos projetos.

O oitavo capítulo apresenta a análise e interpretação dos dados obtidos ao longo da pesquisa. Tece-se ainda uma reflexão geral acerca da teoria e da prática contábil verificada nos contratos de PPP estudados.

O nono e último capítulo aborda as conclusões encontradas em cada um dos capítulos precedentes, principalmente aquelas relacionadas aos objetivos específicos desta pesquisa. Finaliza-se esse capítulo com as sugestões e recomendações para pesquisas futuras.

O Quadro 1, a seguir, sumariza a estrutura desta dissertação.

QUADRO 1: Organização da Dissertação

CAPÍTULO	TÍTULO	CONTEÚDO
1	Introdução	Tema e problema da pesquisa; justificativa e relevância; objetivos da pesquisa; organização e estrutura da dissertação.
2	Aspectos Gerais das PPPs	Necessidade e surgimento das PPPs; as PPPs no mundo; as PPPs no Brasil; a situação atual das PPPs.
3	Normas Contábeis para as PPPs	Convergência e transparência das normas contábeis; normas internacionais; normas nacionais.
4	Contabilização das PPPs	Contabilização dos ativos das PPPs; contabilização dos passivos das PPPs; endividamento do Estado.
5	Controle e Fiscalização das PPPs	Controle externo das PPPs; controle interno das PPPs; controle social; fiscalização das PPPs; Lei de Responsabilidade Fiscal; instruções normativas, Unidade PPP.
6	Descrição dos casos e apresentação dos dados	MG-050; Complexo Penitenciário; execução dos projetos.
7	Metodologia	Delineamento da pesquisa; técnicas de coleta de dados; técnicas de análise de dados; limitações metodológicas.
8	Análise e Interpretação dos Dados	Análise dos dados.
9	Conclusão	Conclusões da pesquisa.

Fonte: elaborado pela própria autora.

Por fim, cumpre salientar que, a partir do problema de pesquisa e dos objetivos específicos propostos, foram elaboradas perguntas de pesquisa e identificados os procedimentos de coleta e análise de dados pertinentes (*cf.* Quadro 2).

QUADRO 2: Estrutura da Dissertação

Problema de Pesquisa: Como são entendidas as normas contábeis para contratos de PPPs e por que os profissionais contábeis da área pública enfrentam dificuldades em relação à contabilização das operações dos contratos das PPPs?

Objetivo Geral: Analisar, em termos de clareza e aplicabilidade prática, as normas contábeis brasileiras que regem sobre o estabelecimento de contratos de PPP e identificar por que os profissionais contábeis da área pública enfrentam dificuldades na contabilização das PPPs.

Objetivos Específicos	Perguntas de Pesquisa	Técnicas de Coleta de Dados	Técnicas de análise de dados
Descrever e examinar as normas contábeis públicas brasileiras vigentes em relação à celebração de contratos de PPP	<p>√ Quais as normas contábeis utilizadas nos contratos de PPP?</p> <p>√ Essas normas são claras e adequadas para todos os contratos?</p>	Dados secundários coletadas na Internet (sítios do governo federal e estadual). Pesquisa bibliográfica. Estudo de Caso (entrevista, observação não participante, pesquisa documental).	Análise documental. Análise de conteúdo.
Descrever a forma como estão sendo divulgadas as informações contábeis públicas sobre os contratos de PPP em andamento.	<p>√ Quais as fontes de divulgação de informação dos contratos?</p> <p>√ Como está sendo feita essa divulgação?</p>	Dados secundários coletadas na Internet (sítios do governo federal e estadual). Pesquisa bibliográfica. Estudo de Caso (entrevista, observação não participante, pesquisa documental).	Análise documental. Análise de conteúdo.
Identificar possíveis deficiências e limitações nas divulgações contábeis das PPPs	<p>√ Na prática, as normas contábeis atendem às necessidades dos profissionais em relação aos contratos de PPP?</p> <p>√ Quais são os aspectos positivos e negativos das normas contábeis para esses contratos?</p>	Dados secundários coletadas na Internet (sítios do governo federal e estadual). Pesquisa bibliográfica. Estudo de Caso (entrevista, observação não participante, pesquisa documental)	Análise documental. Análise de conteúdo.
Identificar e descrever as dificuldades enfrentadas pelos profissionais da contabilidade governamental quando da aplicação de normas contábeis específicas para contratos de PPP	<p>√ Quais são as principais dificuldades encontradas pelos profissionais em relação às normas contábeis?</p> <p>√ As normas são claras para esses profissionais?</p>	Estudo de caso (entrevista, observação não participante, pesquisa documental).	Análise de conteúdo.
Discutir e analisar se essas dificuldades prejudicam a contabilização dos contratos das PPPs	<p>√ Como os profissionais contábeis estão enfrentando os problemas?</p>	Estudo de caso (entrevista, observação não participante, pesquisa documental)	Análise de conteúdo.

2 ASPECTOS GERAIS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

2.1 Introdução

É somente em concerto com outros “indivíduos” que a sociedade pode encontrar meios de enfrentar privações e satisfazer as necessidades públicas (BALEEIRO, 2006). Essa é uma das razões que justifica a união do setor público com o setor privado como mecanismo para atender às demandas latentes da sociedade. Dentre as formas de união, as PPPs têm se apresentado como um instituto eficaz para atender aos anseios da sociedade, dentro das possibilidades do setor público e com a eficiência do setor privado.

Isso posto, este capítulo apresenta o referencial teórico e prático das PPPs no contexto internacional e nacional e aponta as características dos projetos hoje em andamento no Brasil.

2.2 A Necessidade e o Surgimento das Parcerias Público-Privadas

O Estado, ao longo dos tempos, apresenta limitações de ordem estrutural, financeira e/ou orçamentária para prestar serviços públicos de qualidade e com eficiência. De acordo com Poltronieri (2005), essa limitação tem raiz sobretudo nas políticas sociais equivocadas que o Estado implementa e nos erros e abusos na gestão dos recursos públicos, como financiamentos e subsídios a grandes empreendimentos da iniciativa privada ou pública, os quais não geram qualquer benefício direto aos interesses da maioria da população.

Para Monteiro e Sundfeld (2005), a escassez de recursos públicos para fazer frente a projetos estruturantes em áreas essenciais é, em geral, um fenômeno mundial que vem sendo tomado como razão para o desenvolvimento de novas formas de relacionamento entre o setor público e o setor privado. Cientes de suas limitações orçamentárias e sem capacidade fiscal para realizar investimentos em áreas de grande interesse público e social, os governos de diversos países têm buscado novos mecanismos jurídicos que permitam uma participação privada mais ativa nessas áreas.

Nesse contexto de restrições financeira, orçamentária e fiscal e de concomitante responsabilidade estatal pelo atendimento às necessidades da sociedade em relação a serviços públicos essenciais, surgiram as Parcerias Público-Privadas, que correspondem a um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e/ou prestar serviço público (JUSTEN FILHO, 2005). Consoante Souto (2005), os contratos das PPPs apresentam-se como uma técnica de associação do capital público ao gerenciamento privado, de modo tal que o Poder Público tenha a possibilidade de expandir sua capacidade de investimento e, dessarte, oferecer obras de infraestrutura, melhoria e expansão de serviços públicos, de forma mais rápida e com qualidade e eficiência.

Poltronieri (2005) aponta que, historicamente, a parceria entre o setor público e o setor privado se transformou em uma alternativa de enfrentamento às mais diversas situações socioeconômicas dos Estados Democráticos de Direito. Tal apontamento encontra respaldo na concepção do próprio Ministério do Planejamento e Orçamento (MP, 2005), segundo o qual, nos últimos anos, o setor público de diversos países, premido pela necessidade de viabilizar investimentos em contexto de restrição fiscal, encontrou nos arranjos de PPPs um mecanismo eficiente de provisão de serviços públicos.

Coutinho e Sundfeld (2005) afirmam que, do ponto de vista histórico, é difícil precisar o momento da “gênese” da PPP, mas parcerias e empreendimentos envolvendo o Poder Público e capitais privados ocorrem desde a década de 90 do século passado. Apesar de esse tipo de parceria ser uma inovação no Brasil (STN, 2004),

diversos países, como o Reino Unido, Portugal, a Alemanha, a Espanha, a Finlândia, a Grécia, a Itália e os Estados Unidos, vêm adotando e desenvolvendo projetos de PPPs que, desde 1992, têm experimentado diferentes graus de intensidade e sucesso.

O Reino Unido foi o pioneiro na institucionalização financeira e jurídica dos contratos entre parceiros público e privado. Conforme discorrem Coutinho e Sundfeld (2005), as PPPs naquele país foram adotadas em conjunto com as privatizações e terceirizações advindas com a nova gestão pública e são o produto de uma ideologia segundo a qual o governo passou a ver no setor privado um parceiro imprescindível para a implementação e a manutenção de serviços públicos voltados para o bem-estar social. Nascida em 1992 e fonte de inspiração para iniciativas em muitos outros países, a versão inglesa das PPPs, a *Private Finance Initiative* (PFI), é a mais longa experiência desse tipo de contrato que estimula empreendimentos conjuntos dos setores público e privado e vem proporcionando resultados satisfatórios em relação à eficiência na administração e à redução de custos para o governo.

Na América Latina, o Chile e o México foram os pioneiros no uso das PPPs para a provisão de infraestrutura e serviços públicos. Nos países em desenvolvimento, o ganho de eficiência advindo dos projetos das PPPs deve ser considerado de grande importância, já que o envolvimento do setor privado em projetos públicos, incentivados pelo governo, transcende as situações de crises fiscais recorrentes e a necessidade de novos investimentos para atender às demandas da sociedade.

No Brasil, as PPPs originaram-se a partir do Projeto de Lei nº 2.546/2003, pelo qual o Poder Executivo propôs a instituição de normas gerais para a licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito da Administração Pública. Na Câmara dos Deputados, o projeto original foi convertido no Projeto de Lei nº 10/2004, que, após parecer do Senado e nova aprovação da Câmara, veio a ser convertido na Lei nº 11.079 de 31 de dezembro de 2004.

Além disso, consoante citado anteriormente, compete salientar que, tanto no cenário mundial quanto no Brasil, os contratos de parcerias entre os setores público e privado não são recentes. Como destaca Pietro (2005), a atividade da Administração

Pública pode ser exercida diretamente, por meio de seus órgãos, ou indiretamente, por meio de transferência de atribuições a outras pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Essa segunda possibilidade corresponde à descentralização administrativa, a qual supõe a transferência de uma atividade própria da Administração Pública a terceiros.

Para Souto (2005) e Câmara e Sundfeld (2005), a ideia de parcerias entre o setor público e o setor privado tem se desenvolvido cada vez mais. À medida que o Estado foi aumentando sua atuação junto ao campo social e econômico, tornou-se necessário encontrar novas formas de gestão do serviço público, momento em que surgiu a figura da concessão a empresas privadas. As concessões no Brasil são disciplinadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos.

Concessão é um contrato administrativo por meio do qual o Poder Público transfere a outrem o direito de explorar – durante um dado período de tempo, em seu nome (outrem) e por própria conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou em decorrência da exploração dos serviços – determinadas atividades econômicas de interesse ou utilidade pública (DI PIETRO, 2005). Com o mesmo efeito, na Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões), esse instituto corresponde à delegação da prestação de um serviço público, feita pelo poder concedente (Estado), mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para desempenho dessa atividade por prazo determinado e própria conta e risco.

Permissão, por sua vez, corresponde a um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a um particular a execução de um serviço público ou a utilização privativa de um bem público (DI PIETRO, 2005). De forma similar, a Lei nº 8.987/1995 define permissão como a delegação – a título precário, mediante licitação – da prestação de um dado serviço público que é feita pelo poder concedente à pessoa física ou

jurídica que demonstre capacidade para desempenho desse serviço por própria conta e risco.

Consoante Di Pietro (2005), existe também a autorização de serviço público, a qual designa o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração Pública, a título precário, faculta a um particular o desempenho de atividade material, a prática de ato, o uso privativo de bem público ou a exploração de serviço público, os quais, sem o consentimento público, seriam legalmente proibidos. Essa autorização de serviço público está prevista no art. 21 da CF/1988, o qual não a define objetivamente, mas a apresenta como uma forma por meio da qual a União pode firmar contrato com um ente privado.

Depreende-se, portanto, que a união do setor público com o setor privado no Brasil é uma fórmula que vem sendo utilizada há mais tempo. Todavia, algumas características dos contratos de PPP são singulares, como a imposição legal de valores e período mínimos para a contratação. Além disso, como apontam Câmara e Sundfel (2005), ainda não houve adoção plena desse método em qualquer parte do mundo, sendo a PPP mais uma alternativa ou instrumento posto à disposição da Administração Pública e a ser implementado de acordo com as características próprias de cada projeto.

2.3 As Parcerias Público-Privadas no Mundo

Em diversos países, as PPPs têm servido como meio de implementação de projetos de investimentos em diferentes campos. Franco (2007), após a realização de um paralelo entre os conceitos internacionais de *Public-Private Partnership* descritos pela Comissão Europeia (CE), pelo Fundo Monetário Nacional (FMI), pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities), identificou que a definição dessa expressão engloba concessões em geral (que requerem ou não aporte de recursos públicos), sociedades de economia mista, *joint ventures*, franquias, terceirização e até mesmo

privatizações. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁵, o termo PPP encontrado na literatura internacional deve ser lido com cautela e como sinônimo de “Parcerias na Administração”, que, no Brasil, corresponde a um conceito amplo que engloba institutos como privatização, permissão, concessão em geral, franquia, terceirização, convênios, termos de parceria e contrato de gestão.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, fundamentando a utilização das PPPs, apresentou conceitos e características que alguns países conferem a esse instituto quando o empregam como um recurso para o investimento em infraestrutura. Esses conceitos estão em consonância com aqueles definidos pela CE, FMI, ONU e EUROSTAT e são apresentados, a seguir, em relação a cinco países, a fim de exemplificação, escolhidos devido acessibilidade das informações.

2.3.1 Reino Unido

No Reino Unido,⁶ uma Parceira Público-Privada tem, para o setor público, a missão de apoiar, implementar e agilizar projetos de renovação de infraestrutura, serviços públicos de alta qualidade e uso eficiente de ativos públicos por sociedades melhores e mais fortes entre os setores públicos e privados. O que predomina na experiência britânica são os projetos na área social, a exemplo da construção de hospitais e de grande número de escolas, havendo também destaque para os setores de saúde e defesa. Além disso, compete apontar que há, no cenário britânico, três tipos de projetos referentes às PFIs, precursoras das PPPs, quais sejam: (i) *free standing*, nos quais os custos são recuperados por meio da cobrança de taxas aos usuários; (ii) *joint ventures*, nas quais os entes público e privado participam conjuntamente, mas o setor privado controla os procedimentos e toma as decisões; e (iii) projetos envolvendo serviços vendidos ao setor público (COUTINHO; SUNFELD, 2005).

⁵ Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/Experiencia_Internacional/index.htm>. Acesso em: 20 out. 2008.

⁶ Partnerships UK. Disponível em: <<http://www.partnershipsuk.org.uk>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

2.3.2 África do Sul

Na África do Sul,⁷ a lei define PPP como um contrato entre um ente público e uma empresa privada, sendo que o setor privado assume o risco financeiro, técnico e operacional, ou seja, financia, constrói e operacionaliza um projeto. Naquele país, há dois tipos específicos de PPP, sendo o primeiro definido quando o setor privado executa uma função do setor público e o segundo tipo estabelecido quando o setor privado adquire o uso de propriedade do Estado para propósitos comerciais próprios. Existe ainda a possibilidade de uma PPP ser um híbrido desses dois tipos específicos. Quanto ao pagamento, pode-se observar, para qualquer um desses tipos de PPP, que o setor público paga o setor privado pela entrega do serviço ou o setor privado recebe taxas dos usuários dos serviços (ou ainda, há a combinação dessas duas formas).

A lei sul-africana também define o que não é uma PPP. Tem-se, pois, que uma PPP (i) não é uma terceirização (*outsourcing*) simples, tendo em vista os significativos riscos financeiro, técnico e operacional retidos pela instituição; (ii) não é uma doação de um bem público para o setor privado; (iii) não é a comercialização de uma função pública pela criação de um empreendimento nacional; e (iv) não constitui empréstimo do Estado.

2.3.3 Canadá

No contexto canadense,⁸ o termo Parceria Público-Privada apresenta um significado específico, pois, primeiro, relaciona-se à provisão de serviços públicos ou de infraestrutura pública e, segundo, necessita da transferência de risco entre sócios. Os arranjos que não incluem ambos os conceitos não são tecnicamente PPPs. O Conselho Canadense para Parcerias Público-Privadas (CCPPP) define PPP como um empreendimento de cooperação entre os setores públicos e privados, o qual, com as *expertises* de cada um desses sócios, tem por objetivo melhor satisfazer as

⁷ Public-Private Partnership. Disponível em: <<http://www.ppp.gov.za/>>. Acesso em: 08 mar. 2009.

⁸ The Canadian Council for Public-Private Partnerships <http://www.pppcouncil.ca/aboutppp_definition.asp>. Acesso em: 08 mar. 2009.

necessidades públicas a partir da alocação apropriada de recursos, riscos e recompensas.

No Canadá, de acordo com informações do sítio oficial e da literatura, verificou-se que são usados diversos tipos de acordos de parceria entre o setor público e privado, conforme dispõe o Quadro 3:

QUADRO 3: PPPs no Canadá	
TIPO	CARACTERÍSTICA
<i>Design-Build (DB)</i>	O setor privado projeta e constrói os projetos apresentados pelo setor público de acordo com as especificações determinadas por este. Para projetos de infraestrutura, o risco de custo é transferido ao setor privado, e é o setor público quem possui e opera
<i>Operation & Maintenance Contract (O&M)</i>	O parceiro privado administra o recurso público recebido para um projeto especificado, mas a propriedade do recurso permanece com a entidade pública.
<i>Design-Build-Finance-Operate (DBFO)</i>	O setor privado desenha, financia e constrói um novo projeto de longo prazo, operacionalizando-o por todo o período. Ao término do período, o parceiro privado transfere as instalações (projeto pronto) ao setor público.
<i>Build-Own-Operate (BOO)</i>	O ente privado financia e constrói, por conta própria, os projetos (ou serviços) sem transferir a propriedade do bem (ou serviço) ao parceiro público. As obrigações do setor público são fixadas no acordo original, não sendo compulsória a compra do bem (ou
<i>Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)</i>	O parceiro privado recebe uma franquia para financiar, projetar, construir e operacionalizar um projeto (recebendo taxas de usuários) por um período de tempo especificado, para depois transferir a propriedade do bem (ou serviço) ao ente público.
<i>Buy-Build-Operate (BBO)</i>	O parceiro público transfere recursos públicos para o setor privado por meio de contrato visando ao aperfeiçoamento de um projeto por um determinado período de tempo. É exercido o controle público do recurso.
<i>Operation License</i>	O ente privado recebe uma licença ou propriedade para realizar um serviço público, normalmente por um termo (contrato) específico.

Fonte: elaborado pela própria autora.

Considerando-se a diversidade de contratos de PPP no Canadá e os projetos apresentados no sítio do governo canadense, pode-se inferir que as parcerias entre os entes público e privado são difundidas e abrangem várias obras e serviços no país. Destaca-se ainda que as normas que regem os contratos naquele país se ajustam a cada tipo de projeto e prezam pela transparência e prestação de contas.

2.3.4 Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos,⁹ Parceria Público-Privada é um acordo contratual entre uma agência pública (federal, estadual ou local) e uma entidade de setor privado, por meio do qual as habilidades e ativos de cada setor (*i.e.*, o público e o privado) são compartilhados, juntamente com os riscos e o potencial de recompensas na entrega dos bens ou serviços. De acordo com Coutinho e Sundfeld (2005), subjaz à ideia de PPP na prestação de serviços sociais (*e.g.*, educação e saúde) nos EUA a participação bastante expressiva de organizações não governamentais ou não lucrativas.

A legislação norte-americana também enumera diversos tipos de PPPs, algumas das quais equivalem aos tipos descritos na legislação canadense, a saber: BOO, BBO e DB. Todavia, o instituto americano é inovador no que diz respeito aos modelos de projetos de PPP delineados no Quadro 4 a seguir.

QUADRO 4: PPPs nos Estados Unidos

TIPO	CARACTERÍSTICA
<i>Build/Operate/Transfer (BOT)</i>	O parceiro privado constrói o projeto de acordo com as especificações do parceiro público e operacionaliza esse projeto por um período de tempo determinado em contrato e transfere o bem (ou serviço) para o ente público ao término do período especificado. Na maioria dos casos, o parceiro privado financia parte ou todo o projeto, sendo necessário um retorno razoável do seu investimento. Ao término do período, o parceiro público assume a responsabilidade operacional pelo bem (ou serviço).
<i>Operations & Maintenance</i>	O ente público faz um contrato com um ente privado para prover e/ou manter um serviço específico dentro de algum órgão público, sendo que o parceiro público permanece com a propriedade e administração global do órgão.
<i>Operations, Maintenance, & Management</i>	O parceiro público faz um contrato com um ente privado para operacionalizar, manter e administrar uma obra ou serviço público, sendo que a propriedade do bem (serviço) permanece com o setor público.
<i>Design-Build-Maintain (DBM)</i>	Um DBM é semelhante a um DB (<i>design-build</i>), exceto pela manutenção da obra (ou serviço) pelo parceiro privado durante algum período de tempo.
<i>Lease/Develop/Operate (LDO) ou Build/Develop/Operate (BDO)</i>	O setor privado arrenda ou compra uma obra existente do setor público e investe capital próprio para renová-la, modernizá-la e/ou ampliá-la a partir de um contrato com o setor público.

Fonte: elaborado pela própria autora.

⁹ National Council for Public-Private Partnerships. Disponível em: <<http://www.ncppp.org/>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

Essa variedade de modelos de PPP denota que os EUA também prezam pelas parcerias, as quais abrangem um grande número de obras de infraestrutura e prestação de serviços sociais originários do Estado, com vistas ao bem-estar social.

2.3.5 Chile

No Chile,¹⁰ pioneiro na América Latina, a Lei de Concessões (Decreto MOP nº 900) estabelece que a adjudicação das concessões seja efetuada via licitação pública, nacional ou internacional. Cumpre ressaltar que o termo concessão é utilizado para definir uma PPP, sendo os contratos desse tipo regidos pelas normas estabelecidas no Regulamento de Concessões (D.S MOP nº 956/1997), o qual busca um adequado equilíbrio entre os setores público e privado em termos de direitos e obrigações. Os tipos de contratos de concessão adotados no Chile são BOT e DBOT, sendo que ambos envolvem a participação do ente privado no desenho, construção e exploração da obra pública, de maneira que, uma vez finalizado o prazo da concessão, o parceiro privado entrega (adjudica) a obra ao parceiro público em perfeitas condições de uso.

2.4 As Parcerias Público-Privadas no Brasil

De acordo com Farah (2001), ainda é bastante difundido um clima de desconfiança com relação ao setor estatal brasileiro, havendo amplo questionamento acerca da capacidade do Estado em alavancar o desenvolvimento do país. Devido a esse contexto nacional, foi necessário impor o desafio de configurar novos instrumentos financeiros e novas instituições para viabilizar o aumento da capacidade do Estado em satisfazer as demandas sociais. Esse desafio significa uma tentativa de ruptura com o modelo tradicional de financiamento (*i.e.*, via aumento da arrecadação tributária ou emissão de títulos da dívida pública), além de uma procura pela garantia de mais transparência e segurança no novo processo de capacitação do Estado.

¹⁰Ministerio de Obras Públicas - Gobierno de Chile. Disponível em: <<http://www.concesioes.cl>>. Acesso em: 09 mar. 2009.

Ante a necessidade de novos métodos para o aumento da capacidade estrutural do Estado, foi instituída, em 31 de dezembro de 2004, a Lei das Parcerias Público-Privadas, ou Lei nº 11.079. Conforme se verifica na legislação, assim como aponta Mukai (2005), antes mesmo de ser outorgada a citada lei federal, as PPPs já haviam sido instituídas e disciplinadas por alguns Estados¹¹, conforme dispõe o Quadro 5 a seguir.

QUADRO 5: Leis Estaduais de PPPs

Estado	Lei	Data
Minas Gerais	14.868	16/12/2003
Santa Catarina	12.930	04/02/2004
São Paulo	11.688	19/05/2004
Goiás	14.910	11/08/2004
Bahia	9.290	27/12/2004
Ceará	13.557	30/12/2004
Rio Grande do Sul	12.234	13/01/2005
Pernambuco	12.765	27/01/2005
Piauí	5.494	19/09/2005
Rio Grande do Norte	309	11/10/2005
Distrito Federal	3.792	02/02/2006
Sergipe	6.299	19/12/2007

Fonte: elaborado pela própria autora.

Conforme revela o Quadro 5, há uma sintonia de alguns Estados com a União em relação à necessidade de desenvolvimento no setor de infraestrutura, haja vista que em oito Estados a legislação estadual sobre PPP ocorreu anterior ou quase que simultaneamente com a legislação federal.

Tardiamente em comparação à Inglaterra, a primeira PPP brasileira surgiu em dezembro de 2005, no Estado de São Paulo,¹² e visou a investimentos da ordem de US\$ 340 milhões do setor privado para complementar os recursos do governo Paulista (*i.e.*, US\$ 922 milhões) para a implantação da Linha 4 (Amarela) do metrô da capital. Já no Estado de Minas Gerais,¹³ foco do presente trabalho, o primeiro projeto de PPP foi concebido em 2006 e previu, por um período de 25 anos, a

¹¹ Unidade PPP Federal. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/index/htm>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

¹² Unidade PPP de São Paulo. Disponível em: <<http://www.investimento.sp.gov.br/portal.php/oportunidades/publicos/parcerias2>>. Acesso em: 21 mar. 2009.

¹³ Unidade Parceria Público-Privada – MG. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp/mg-050>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

recuperação, ampliação e manutenção da rodovia MG-050, conforme disposto no Edital nº 070/2006.

Com base no arcabouço legal brasileiro, pode-se observar que as PPPs apresentam características diversas das demais formas de concessão pública, que correspondem à Lei nº 8.987/1995 (Concessões Simples) e à Lei nº 8.666/1993 (Licitações). Segundo a Lei nº 11.079/2004, as PPPs são contratos administrativos de concessão que podem se dar na modalidade patrocinada ou administrativa, conforme dispõem os dois primeiros parágrafos do art. 2º.

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

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

Para Mukai (2005), a parceria patrocinada nada mais representa do que a concessão de serviço público ou concessão de serviço precedida de obra pública, previstas na Lei nº 8.987/1995, com a única diferença de que não existem o poder concedente e o concessionário, mas sim o parceiro público e o privado, com a contrapartida do Poder Público. Para o mesmo autor, a concessão administrativa é definida como o instrumento pelo qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta de um serviço prestado pelo parceiro privado, envolvendo ou não execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, ou seja, por meio das parcerias, a Administração Pública cria uma figura ou alternativa nova para atender às necessidades estatais.

Câmara (2005) sintetiza a diferença entre concessões administrativas e patrocinadas. Estas apresentam como peculiaridade a previsão legal de participação do parceiro público no pagamento do concessionário, juntamente com o usuário, de quem são cobradas tarifas; ao passo que aquelas são caracterizadas pelo fato de a Administração Pública receber, direta ou indiretamente, o serviço a ser prestado pelo parceiro privado e, nessa condição, assumir o ônus relativo ao pagamento.

De acordo com a Lei das PPPs, tanto nas concessões patrocinadas quanto nas concessões administrativas, é vedada a celebração de contratos com valor inferior a R\$ 20.000.000,00, com período de prestação de serviço inferior a cinco anos ou com objetivo único de fornecimento de mão de obra, provisão e instalação de equipamentos ou execução de obra pública. Como aponta Poltronieri (2005), essas limitações são “fulminantes individualmente”, ou seja, caso haja algum desses impedimentos, não pode ser firmado contrato de parceria.

De acordo com Souto (2005), a concessão patrocinada não representa maior novidade, posto que os art. 11 e 17 da Lei nº 8.987/1995 já previam a possibilidade de subsídios públicos, dentre outras receitas do concessionário. Em outras palavras, a possibilidade de a Administração Pública oferecer ao parceiro privado uma contraprestação adicional ou até a substituição total da tarifa não é nova: por via dos subsídios, já eram remunerados serviços deficitários repassados ao setor privado. Em contrapartida, a concessão administrativa envolve a prestação de serviços dos quais a Administração seja usuária direta ou indireta e, nessa condição, contrata um “pacote” de serviços, sem qualquer subsídio por parte da Administração Pública, além da remuneração (contraprestação) pelo “pacote” contratado.

Na contratação de PPPs, conforme dispõe o art. 4º da Lei nº 11.079/2004, são observadas diretrizes como responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias, transparência dos procedimentos e das decisões, repartição objetiva de riscos entre as partes, sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos. Além das diretrizes impostas na Lei nº 11.079/2004, verifica-se que as legislações estaduais também ampliam, subsidiariamente, as diretrizes e/ou limites para a contratação de PPP.¹⁴

Os contratos das PPPs prezam pelas garantias da Administração Pública e do setor privado em relação às obrigações assumidas entre si. Segundo Di Pietro (2005), há três tipos de garantias para as PPPs: (i) a garantia de execução do contrato pelo parceiro privado para o parceiro público; (ii) a garantia de cumprimento das

¹⁴ No caso específico dessa dissertação será observada a Lei Mineira das PPPs nº 1.486/2003 que acrescenta outras normas de procedimento como a indisponibilidade das funções reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado, a remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho e a participação popular, mediante consulta pública

obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado; e (iii) a contragarantia prestada pelo parceiro público à entidade financeira do projeto.

No que tange às garantias de cumprimento das obrigações pecuniárias, Poltronieri (2005) aponta que podem ser feitas mediante (i) vinculação de receitas públicas, (ii) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei, (iii) contratação de seguro-garantia, (iv) constituição de garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras ou (v) constituição de garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade. Nesse sentido, verifica-se a preocupação do Estado em dispor de recursos para remunerar o projeto e/ou serviço prestado, assim como do ente privado em garantir o retorno investido.

De acordo com o manual de procedimentos contábeis para as PPPs (STN, 2008), para reafirmar essas garantias, sobretudo em relação ao pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, foi instituído, na União, o Fundo Garantidor das PPPs (FGP). Conforme aponta Mukai (2005), esse Fundo consiste em uma entidade contábil sem personalidade jurídica, com o objetivo de dar sustentação financeira ao programa de parcerias. Em outros termos, como concebe Blanchet (2006), esse Fundo nada mais é que um conjunto de bens e recursos com a finalidade de garantir as contraprestações assumidas pelo Estado.

A remuneração dos serviços prestados pelo setor privado, de acordo com Di Pietro (2005), pode ser feita parcial ou integralmente pelo setor público. Poltronieri (2005) acrescenta que o risco de não pagamento da contraprestação pelo setor público é mitigado pela possibilidade de emissão de uma nota de empenho em favor dos financiadores dos projetos, por meio da vinculação de receitas, da instituição de fundos especiais e da contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras e organismos internacionais, além das garantias prestadas pelo chamado Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP). Considerando a Lei das PPPs, art. 6º, os pagamentos podem ser feitos por: (i) ordem bancária, (ii) cessão de créditos não tributários, (iii) outorga de direitos em face da Administração Pública, (iv) outorga de direitos sobre bens públicos dominicais e (v) outros meios admitidos em lei. Outros aspectos a considerar em relação ao

pagamento pelo Estado ao ente privado, conforme versa a Lei nº 11.079/2004, são a vinculação do pagamento da contraprestação pública à disponibilização do serviço e a possibilidade de se estabelecer contratualmente que a remuneração variável esteja de acordo com metas e padrões de desempenho.

A Lei nº 11.079/2004 também determina que, antes da assinatura do contrato da parceria, deve ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) com a finalidade de implantar e gerir o objeto da parceria. Em conformidade com o que dispõe a citada lei, é vedado à Administração Pública deter a maioria do capital dessa SPE, sendo sua responsabilidade limitada aos capitais aportados no projeto. A Lei das PPPs acrescenta que as SPEs devem obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme disposto em regulamento. Não obstante às determinações legais impostas, insta esclarecer que, apesar das consultas na legislação, não foi vislumbrada, até a conclusão desta dissertação, a regulamentação das SPEs em termos dos contratos de PPP, com exceção das Leis Complementares nº 123/2006 e nº 128/2008, que tratam a SPE no âmbito das microempresas e empresas de pequeno porte, em relação a impostos e direitos trabalhistas.

Segundo Lode (2000), governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários, o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A boa governança assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*), elementos fundamentais para uma PPP. Para Blanchet (2006), a existência de uma pessoa jurídica com o propósito específico de executar o objeto da parceria com o Poder Público é necessária para viabilizar o acompanhamento da contabilidade dessa parceria, principal meio de aferição do adequado emprego dos recursos derivados da contrapartida pública.

2.5 A situação atual das PPPs no Brasil

Nos contratos de PPP, o setor privado é responsável pelo projeto, construção, financiamento e operação dos ativos necessários à disponibilização do serviço público. Segundo o jornal *Valor Econômico* (2004), no projeto, o investidor pode empregar recursos próprios ou buscar financiamento externo junto a bancos ou agências multilaterais ou de fomento à exportação, incluindo o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Também podem ser utilizados os fundos de investimentos ou o próprio mercado de capitais como meios de captação de valores para o financiamento. Para o Ministério do Planejamento (MP, 2005), a estruturação dos contratos de PPP pode seguir o formato de um *Project Finance*, que corresponde a uma forma de financiamento de um investimento de capital economicamente separável, na qual os fluxos de caixa representam a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido.

Cada experiência nacional de PPPs é concebida para alcançar objetivos de política pública próprios, de acordo com os recursos públicos e privados disponíveis e com a capacidade de organização, planejamento e regulação do Estado (COUTINHO; SUNDFELD, 2005). Nesse contexto, dentre as vantagens das PPPs, constam: (i) fornecimento de recursos financeiros suplementares imediatos; (ii) acesso a financiamentos locais e internacionais, via Sociedade de Propósito Específico (SPE); (iii) aplicação mais flexível do patrimônio público; (iv) incentivo à geração de empregos no setor privado; (v) provisão de garantias; (vi) compartilhamento de riscos e benefícios; e (vii) incentivo à geração de receita fiscal e às práticas de governança corporativa.

A partir de consulta aos sítios oficiais dos órgãos dos Estados onde as PPPs já se encontram em fase de operação, verificou-se que há, no Brasil, treze projetos de parceria entre os setores público e privado, sendo dois na esfera federal, dois na Bahia, dois em Minas Gerais, três em São Paulo, dois em Pernambuco e dois no Distrito Federal, conforme revela o Quadro 6 a seguir.

QUADRO 6: PPPs em andamento no Brasil

Ente da Federação	Tipo de PPP	Projeto	Valor	Período
União	Concessão Administrativa	Complexo Datacenter	R\$1 bilhão	15 anos
União	Concessão Patrocinada	Projeto de Irrigação Pontal	R\$ 474.952.511,00	25 anos
Bahia	Concessão Administrativa	Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	R\$619 milhões	18 anos
Bahia	Concessão Administrativa	Fonte Nova	R\$107,32 milhões	35 anos
Minas Gerais	Concessão Patrocinada	Rodovia MG-050	R\$645 milhões	25 anos
Minas Gerais	Concessão Administrativa	Complexo Penal de Minas Gerais	R\$2,41 bilhões	27 anos
São Paulo	Concessão Patrocinada	Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela	R\$2,68 bilhões	32 anos
São Paulo	Concessão Administrativa	Sistema Produtor Alto Tietê	R\$310 milhões	15 anos
São Paulo	Concessão Administrativa	Trens Dedicados à Linha 8 Diamante da CPTM	R\$993 milhões	20 anos
Pernambuco	Concessão Patrocinada	Complexo Viário da Praia do Paiva	R\$144 milhões	33 anos
Pernambuco	Concessão Administrativa	Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga	R\$287,4 milhões	33 anos
Distrito Federal	Concessão Administrativa	Conjunto Habitacional do Mangueiral	R\$933 milhões	15 anos
Distrito Federal	Concessão Administrativa	Centro Administrativo do Distrito Federal	R\$3,1 bilhões	22 anos

Fonte: elaborado pela própria autora.

No Quadro 6, estão todos os projetos de PPPs em andamento no Brasil, desde a promulgação da Lei nº 11.079/2004 até a conclusão desta dissertação. Até o momento, verifica-se uma tendência para a Concessão Administrativa nos contratos de PPP, sendo necessário ressaltar que, para cada tipo de contrato, a avaliação do modelo adotado, se patrocinado ou administrativo, é fundamental para a realização do projeto. Também pode ser observado que apesar de 12 Estados brasileiros já terem instituído a lei das PPPs, conforme demonstrado no Quadro 5, somente 5 Estados utilizaram desse instituto para o desenvolvimento na área de infraestrutura.

Nos próximos parágrafos, no intuito de mostrar a evolução dessas parcerias, são apresentados alguns projetos de PPPs em andamento no Brasil.

O governo brasileiro¹⁵, através de sua agência CODEVASF, irá transferir as áreas do Pontal para o setor privado por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP) para o desenvolvimento da região com agricultura irrigada intensiva. O projeto de

¹⁵ Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://ppp-projetopontal.codevasf.gov.br/licitacoes/ppp-projetopontal>. Acesso em: 12 abr 2010

irrigação Pontal está localizado no Município de Petrolina, na região semi-árida do Estado de Pernambuco no nordeste do Brasil (Vale do rio São Francisco). Apesar de ser um projeto ainda em fase de licitação, conforme Edital de Concorrência Internacional nº 1/2009, essa PPP acarretará um avanço na região.

Nessa PPP, as atribuições do setor privado serão finalizar a construção para operar e manter a infra-estrutura comum e alocar terra aos usuários agrícolas do projeto, que terão liberdade na escolha das culturas. A terra será transferida ao vencedor da licitação sem nenhum custo e o concessionário terá duas principais responsabilidades: ocupar a terra em até 6 anos a contar da assinatura do contrato e garantir que a empresa agrícola irá alocar no mínimo 25% das terras irrigáveis para pequenos agricultores que serão integrados à cadeia produtiva da mesma.

No Estado da Bahia,¹⁶ a celebração do primeiro contrato de concessão administrativa foi para construção e operação do sistema de disposição oceânica do Jaguaribe, parte integrante do Programa de Ampliação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário da cidade de Salvador. Conforme rege o edital de concorrência nº 0026/2006, o valor do investimento, com base em agosto de 2005, foi estimado em R\$ 160 milhões.

No Estado de São Paulo,¹⁷ pioneiro na implantação dos projetos, o primeiro edital de PPP previu, como já citado, investimentos da ordem de US\$ 340 milhões do setor privado para complementar os recursos do governo paulista de US\$ 922 milhões para a implantação da Linha 4 (Amarela) do metrô (ou seja, o total do projeto perfaz o montante de US\$ 1,262 bilhão). No contrato, oficializado pelo governo estadual em dezembro de 2005, consta a implantação de 13 km de linha de extensão do metrô e a presença de 11 estações. Os recursos estimados do Estado estão concentrados nas obras civis, ao passo que os recursos estimados da iniciativa privada estão concentrados em material rodante e operação do sistema.

¹⁶ Unidade PPP Bahia. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/administração/ppp/index.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

¹⁷ Unidade PPP São Paulo. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/ppp/proj.aspx>>. Acesso em: 21 mar. 2009.

No Estado de Pernambuco,¹⁸ foi assinado, no dia 28 de dezembro de 2006, o Contrato de Concessão Patrocinada para a Exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva – CONTRATO CGPE-001/2006. Têm-se, de um lado, o Estado de Pernambuco, por intermédio do Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPE), e, do outro lado, a Via Parque S/A, Sociedade de Propósito Específico (SPE) constituída pelos adjudicatários da licitação e encarregada de todas as obras civis de implantação de infraestrutura e de implementação operacional dos serviços previstos no contrato.

O início dessas obras se deu em setembro de 2007, tanto a administração pública quanto a sociedade local consideraram o projeto notadamente relevante pelos seguintes motivos: (i) pelo papel alavancador de investimentos complementares e de geração de empregos, renda e receitas tributárias, decorrentes de atividades econômicas que serão desenvolvidas nessa região; e (ii) pelo expressivo impacto social decorrente da educação, treinamento profissional e capacitação de pessoas, o que contribuiu substancialmente para o aumento do IDH de toda a região. O Projeto, em sua totalidade, apresentou um investimento privado na ordem de R\$ 1,6 bilhão, distribuído em duas etapas, sendo que, na primeira etapa, deverão ser investidos R\$ 407,6 milhões. O período de concessão é de 33 anos (três anos para licenciamento, estruturação financeira e obras de construção da rodovia – Ampliação Principal – e 30 anos para operação da rodovia).

¹⁸ Disponível em: <<http://www.ppp.seplan.pe.gov.br/sobre.php>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

3 NORMAS CONTÁBEIS PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

3.1 Introdução

Muito se preza pelo sucesso do programa das PPPs em todos os países onde foram introduzidas. As PPPs constituem um instituto cujo grande parte de seu êxito depende da adequada formatação dos projetos e contratos, devendo ser identificados com clareza os benefícios líquidos associados à sustentabilidade financeira das parcerias e à mensuração das obrigações financeiras assumidas pelo setor público. O sucesso do modelo de PPP está, na concepção de Souto (2005), atrelado à segurança jurídica propiciada, em parte, pelo conhecimento do método idealizado pelo Constituinte para a participação do Poder Público no cenário econômico, sabendo-se em que situações o Estado é parceiro, competidor ou agente punitivo. Esse sucesso depende ainda, na visão de Poltronieri (2005), da transparência dos contratos de parceria e, na perspectiva do Banco Central do Brasil (BACEN, 2009), da clara definição, nos contratos, da qualidade dos serviços a serem prestados e da adequada transferência de risco para o setor privado.

Considerando-se a atual necessidade de utilização bem-sucedida das PPPs para beneficiamento de grande parte da sociedade, a contabilização da execução dos contratos é um aspecto muito importante a ser considerado na administração dessas parcerias, haja vista que a contabilidade é a principal fonte informativa para a chamada “transparência na gestão fiscal” (KOHAMA, 2006). Conforme explica Cruz (2002), essa transparência tem por finalidade, dentre outros aspectos, possibilitar ao público acesso a informações referentes às atividades financeiras do Estado e divulgar, de forma clara e preestabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. Isso posto, este capítulo aborda os normativos para

a contabilização das PPPs, o que é feito para as normas contábeis tanto nacionais quanto internacionais.

3.2 Convergência e Transparência das Normas Contábeis

Envolvida e empenhada na prática da transparência na gestão fiscal, a Administração Pública caminha em busca por maior credibilidade na celebração dos próprios contratos. Em 25 de agosto de 2008, foi editada pelo Ministério da Fazenda a Portaria nº 184, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto aos procedimentos e práticas para elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NICSP)¹⁹. Em seu texto, essa portaria destacou a importância de que os entes públicos disponibilizem informações contábeis transparentes e comparáveis, que sejam compreendidas por analistas financeiros, investidores, auditores, contabilistas e demais usuários, independente de sua origem e localização.

Com o objetivo de complementar a legislação existente em relação ao setor público, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) emitiu e aprovou, em 21 de novembro de 2008, a NBC T 16 (Normas Brasileiras de Contabilidade – Técnica), referente às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). Para o setor público, as NBC Ts são imprescindíveis para a convergência e padronização com as normas internacionais públicas, no intuito de aumentar a comparabilidade dos demonstrativos, o que está sendo feito de forma gradativa. A NBC T 16 dispõe de 10 itens, dentre os quais se destacam, para o presente trabalho, a NBC T 16.5, que trata do Registro Contábil, e a NBC T 16.6, que versa sobre as Demonstrações Contábeis, haja vista que, para a contabilização das PPPs, é necessário que sejam padronizados tanto o registro contábil (em conformidade com um plano de contas

¹⁹ Denominadas de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), as NICSP, conforme explica Carlin (2008), são elaboradas e desenvolvidas a partir das Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao setor privado, elaboradas e emitidas pelo *International Accounting Standards Board* (IASB) e denominadas, atualmente, de *International Financial Reporting Standards* (IFRS). Em outras palavras, verifica-se uma estreita relação entre os setores público e privado na elaboração das normas no exterior.

único) quanto as demonstrações contábeis (a fim de comparação e controle dos projetos PPPs).

Essa NBC T 16, imprescindível ao setor público, entrou em vigor, de forma facultativa, desde a data da aprovação e, de forma obrigatória, para os fatos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2010. Todavia, não se identificaram, a partir dos demonstrativos visualizados no sítio eletrônico da Fazenda Estadual²⁰, grandes modificações em relação aos registros e demonstrações. Apesar dos estudos e projetos para a implementação das novas normas contábeis para o setor público, importa salientar que ainda não há uma convergência total das NBCASP às normas internacionais, intituladas International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) e editadas pela International Federal of Accountants (IFAC). Mais especificamente, conforme divulgado pelo Comitê Gestor da Convergência no Brasil²¹ e pelo cronograma de convergência estabelecido pela STN, iniciado em 2008, a tradução das IPSAS para vigência no país será obrigatória somente a partir de 2012 (cf. FIG. 01).

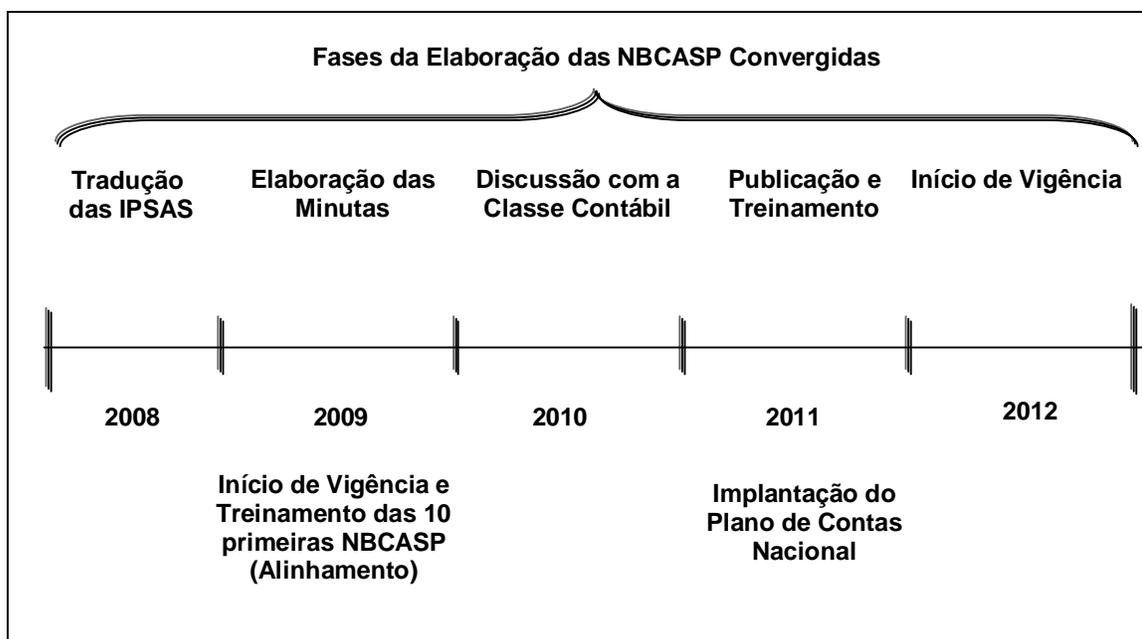


FIGURA 1: Fases da Elaboração das NBCASP Convergadas

Fonte: STN (2008).

²⁰ Secretaria da Fazenda Estadual de Minas Gerais. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/. Acesso em: 15 abr 2010.

Também cumpre ressaltar que a edição das NBCASP visa atender às necessidades de informações públicas até a convergência integral às IPSAS. Ante o exposto, verifica-se que a convergência às Normas Internacionais promove o desenvolvimento conceitual da contabilidade no setor público, o que, por fim, fortalecerá institucionalmente a contabilidade aplicada ao setor e resultará no aprimoramento das práticas profissionais no âmbito dos setores público e privado.

No intuito de proporcionar maior transparência à gestão pública, foi publicada, em 27 de maio de 2009, a Lei Complementar nº 131 que acrescenta dispositivos à LRF, a fim de que sejam disponibilizadas, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sendo assim, o ente público tem, atualmente, a obrigação de demonstrar seus atos de forma clara e rápida para os usuários da informação, os quais, segundo o Governmental Accounting Standards Boards (GASB) dos EUA, podem ser reconhecidos como: (i) o cidadão, (ii) os membros do Legislativo, neles inclusos os Tribunais de Contas, e (iii) os investidores e credores que emprestam recursos ou que participam no processo de financiamento.

Denota-se, portanto, que a contabilidade é um instrumento que proporciona à Administração Pública e seus gestores as informações e controles necessários à melhor condução dos negócios públicos e cuja adoção é imprescindível desde o processo de planejamento, elaboração e execução do orçamento público até a avaliação de resultados obtidos e a devida prestação de contas e divulgação da gestão realizada (*cf.* FIG. 02).

²¹ Conselho Federal de Contabilidade Disponível em: <<http://www.cfc.org.br/conteudo.aspx?codMnu=67&codConteudo=3837>>. Acesso em: 23 nov. 2009.

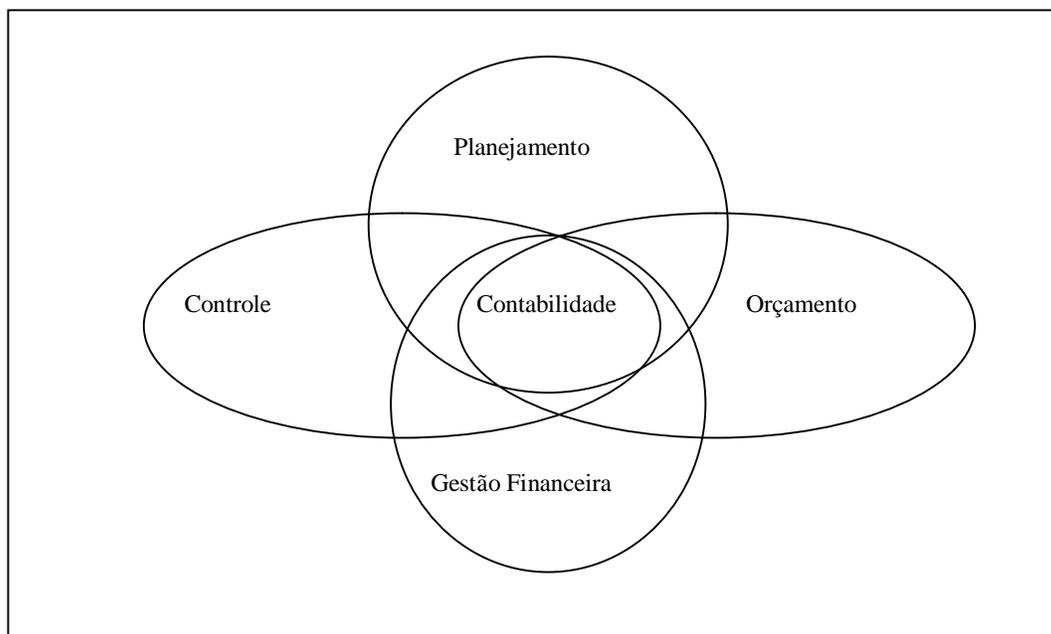


FIGURA 2: Envolvimento da Contabilidade na Administração Pública

Fonte: elaborado pela própria autora.

Todavia, no Brasil, a forma de contabilização das PPPs ainda não está uniformizada (MONTEIRO; SUNDFELD, 2005). Para Andrade e Martins (2009a), tais contratos implicam em eventos e fatos contábeis diversos, com características econômicas distintas. Enquanto a contabilização do investimento público é tradicionalmente realizada de maneira tal que a despesa seja registrada no momento da execução das obras, a contabilização das PPPs dever ser feita ao longo do tempo. Também para o Banco Central do Brasil (BACEN, 2009), a contabilização e a divulgação de dados das PPP ainda não estão assentadas em normas que possam ser consideradas internacionalmente aceitas. As normas divulgadas pelo Reino Unido e pela EUROSTAT, abordadas como questão central para a contabilização, dizem respeito apenas à decisão sobre como classificar o investimento a ser feito: se público ou privado. Além disso, é mister destacar que, no Brasil, as normas contábeis aplicadas às PPPs e as próprias PPPs ainda são incipientes e estão em fase de aperfeiçoamento, o que explica a necessidade de um estudo aprofundado acerca das normas nacionais e internacionais de contabilidade aplicada às PPPs, no intuito de se encontrar a melhor forma de registro e controle desse tipo de parceria no país.

3.3 Normas Internacionais

Apesar da experiência britânica e de outros países, as normas contábeis para os contratos de PPP não estão plenamente definidas e vêm sendo constantemente aperfeiçoadas. Conforme Benito, Montesinos e Bastida (2008) quando esses novos métodos de financiamento emergiram, não havia nenhum padrão claro de contabilidade para orientar a forma de registrá-los. Assim, muitos países os usaram para adiar pagamentos do ente público e deste modo controlar seus déficits e dívidas sem restringir os investimentos em infraestrutura e serviços públicos. As últimas normas contábeis editadas para a contabilização das PPPs no contexto internacional entraram em vigor em 1º de janeiro de 2008, a partir da publicação da IFRIC-12²² Interpretation – Service Concession Arrangements, elaborada e editada em novembro de 2006 e adotada pela União Europeia em março de 2009. A IFRIC 12 privilegia o conceito de controle em detrimento do risco (MARTINS; ANDRADE, 2009a)

Denota-se, por conseguinte, que até a data publicação do IFRIC 12, não existia uma norma internacional considerada como padrão para a contabilização dos contratos de PPP, sendo as normas então existentes apenas diretrizes que orientavam a contabilização com base no interesse econômico do ativo e no nível de transferência de riscos para o setor privado (GRILLO, 2008). Até dezembro de 2007, alguns países europeus, como França, Inglaterra e Espanha, contabilizavam os contratos de concessão e de PPPs de acordo com várias normas do IASB e da EUROSTAT, não existindo uma padronização sobre o assunto (MARTINS; ANDRADE, 2009b). Dado, então, que a falta de padronização provocou contabilizações divergentes e, conseqüentemente, prejudicou a comparabilidade das demonstrações contábeis, a IFRIC-12 teve como objetivo buscar consenso na contabilização dos contratos de PPP, privilegiando o conceito de controle em detrimento do risco. Para Martins e Andrade (2009a) o IFRIC tem importância fundamental na diminuição da assimetria nas aplicações e interpretações de procedimentos contábeis internacionais de assuntos específicos.

²² Cumpre ressaltar que o IFRIC (International Financial Reporting Interpretations Committee) corresponde ao corpo interpretativo da Fundação IASC, mantenedora do IASB.

Destaca-se que, em 2004, a EUROSTAT publicou uma decisão recomendando que o ativo não fosse contabilizado no balanço patrimonial público se o ente privado assumisse o risco de construção e um entre os riscos de disponibilidade ou demanda (EUROSTAT, 2004). Para Grilo (2008), após essa interpretação legal, o fato de o ente privado assumir uma parcela considerável do risco significa que esse ente tem interesse econômico no ativo e, portanto, a compra do serviço pelo governo seria contabilizada como despesa corrente. Em contrapartida, se o risco de construção é assumido pelo governo, ou o ente privado assume somente o risco de construção e mais nenhum outro, não há interesse do ente privado no ativo, que deve, então, ser contabilizado como dívida no balanço patrimonial do ente público.

Ainda para Grilo (2008), um dos motivos para a participação privada em investimento de infraestrutura nos países desenvolvidos é a possibilidade de uma contabilidade “fora do balanço” (*off-balance sheet*). Mais especificamente, a possibilidade de reconhecer as obrigações financeiras contraídas como despesas de caráter continuado, em vez de dívida, cria um enorme apelo político de curto prazo para os governos. Sem uma considerável transferência de riscos para o setor privado, os arranjos de financiamento privado parecem uma tentativa de contornar os controles públicos, tanto por meio de uma contabilidade criativa quanto pela postergação do reconhecimento de uma despesa. Como ressaltado por Benito, Montesinos e Bastida (2008), muitos países usaram as PPPs para adiar pagamentos e controlar déficits e dívidas, faltando padrões de contabilidade para direcionar o ente público a registrar as PPPs.

Como já mencionado, o atual normativo internacional direcionado para contratos de concessões de serviços é o IFRIC-12. De acordo com Martins e Andrade (2009b), esse normativo orienta os operadores dos serviços de concessão na contabilização dos contratos celebrados, estabelecendo princípios gerais sobre o reconhecimento e a mensuração dos ativos e passivos das PPPs. O IFRIC-12 também orienta o reconhecimento de receitas e despesas, decorrentes tanto das partes dos contratos que envolvem a atividade de construção de infraestrutura quanto das partes que abrangem a prestação de serviço.

O IFRIC-12 aborda questões relativas ao tratamento contábil dos direitos do operador sobre a infraestrutura e ao reconhecimento e mensuração de transações referentes aos contratos de concessão. Esse normativo dá ênfase aos seguintes aspectos: mensuração dos valores da concessão; contabilização dos serviços de construção ou melhoria e dos serviços de operação; e tratamento dos custos de financiamento e subsequente contabilização e tratamento de ativos financeiros, intangíveis e itens cedidos ao operador pelo poder concedente.

Com o objetivo de facilitar a identificação da essência econômica dos contratos, objeto da contabilização, o IFRIC-12 padronizou os contratos de PPP em dois grandes grupos. Dependendo das características das PPPs, esses dois grupos – BOT e BDO (ou LDO) – podem ser descritos da seguinte forma:

- i) O grupo BOT ocorre quando o operador constrói ou adquire de terceiros com a finalidade de prestar serviços dispostos no contrato; e
- ii) O grupo BDO ou LDO tem lugar quando já existe a infraestrutura à qual o concedente permite o acesso do operador para a prestação dos serviços do contrato.

Martins e Andrade (2009) acrescentam que uma das principais questões, portanto, é a identificação e respectivo reconhecimento contábil dos ativos e passivos do parceiro privado. Há que considerar que vários fatores impactam nos valores de reconhecimento dos ativos e passivos dos parceiros privados, dentre os quais está a mensuração de riscos, de desempenho e de eficiência.

Verifica-se, dessa forma, que a contabilização dos contratos é motivo de preocupação e insegurança em todo o contexto mundial. A análise e compartilhamento dos riscos envolvidos nos projetos e o reconhecimento da propriedade do ativo, da assimetria de informações e do *Value for Money*²³ são fatores complexos que dificultam a padronização e normatização convicta dos procedimentos contábeis a serem adotados em relação às PPPs. A título de exemplo, embora o governo britânico tenha afirmado que o reconhecimento contábil

do projeto não é um fator determinante nas decisões de investimento, muitos governos locais e órgãos públicos continuam dependendo de uma análise favorável do reconhecimento contábil do ativo para aprovar os seus projetos e acessar os créditos fornecidos pelos governos centrais (GRILO, 2008). Esse fato enseja uma necessidade de reforma contábil no setor público, de modo a encorajar a disciplina fiscal e a transparência.

3.4 Normas Nacionais

O Quadro 7, a seguir, apresenta as principais normas nacionais que são referentes ao setor público e que atualmente balizam e direcionam a aplicabilidade e utilização das PPPs.

QUADRO 7: Normas Nacionais Aplicadas ao Setor Público e Relacionadas às PPPs

Tipo de Norma	Número	Ano	Observação
Lei	4.320	1964	Lei aplicada ao Setor Público – elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos
Lei	8.666	1993	Lei das Licitações
Lei	8.987	1995	Lei das Concessões
Lei	101	2000	Lei de Responsabilidade Fiscal
Resolução	40	2001	Senado Federal – limites globais da dívida pública
Resolução	43	2001	Senado Federal – operações de crédito e concessões de garantias
Lei	11.079	2004	Lei das PPPs – Federal
Portaria	614	2006	Secretaria do Tesouro Nacional

Fonte: elaborado pela própria autora.

Conforme mostra o Quadro 7, o Setor Público é, desde 1964, disciplinado por normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados, ou seja, a Administração Pública segue, desde a década de 1960, preceitos que buscam garantir-lhe mais transparência e eficiência. No entanto, somente no ano de 1993 – a partir da Lei das Licitações e, posteriormente, das Concessões –, o Poder Público passou a contratar o particular de maneira regulamentada. Após uma década da abertura para a contratação do Poder Público junto à iniciativa privada, foi editada, no ano de 2004, a Lei das PPPs no âmbito federal.

²³ O *Value For Money* pode ser entendido como a melhor utilização dos recursos públicos na aquisição de um ativo ou prestação de serviço público.

A Lei das PPPs tornou o contrato entre o público e o particular mais sólido, envolto de garantias e limites antes não explícitos nos demais contratos de concessões. Conforme descrito no Projeto de Lei das PPPs, a proposta foi elaborada com o objetivo de adaptar o atual marco legal de contratação (Lei nº 8.666/1993) e de concessão de serviços (Leis nº 8.987/1995 e 9.074/1995), permitindo algumas alterações que potencializassem o sistema de parceria e os seus elementos de distinção, quais sejam: compartilhamento dos riscos e financiamento privado. Há que se considerar que a utilização concomitante de alguns desses normativos é imprescindível para a correta aplicação do recurso público, em especial na contratação das PPPs, haja vista que devem ser observados os limites impostos pela LRF, os patamares globais da dívida pública para que o Estado não ultrapasse o montante determinado, as determinações para as operações de crédito (conforme versam as Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001, e, não menos importante, as normas contábeis para a demonstração e registro dos contratos (Portaria nº 614/2006).

Não obstante ao exposto, as discussões em torno das PPPs tiveram início no projeto enviado à Câmara dos Deputados, em 10 de novembro de 2003 (EM nº 355/2003/MP/MF)²⁴, continuaram após a promulgação e sanção da Lei das PPPs (Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004) e perduram até os dias de hoje, em todos os atos relacionados às essas parcerias. A título de exemplo, tem-se que, apesar da relativa rapidez com que o projeto foi aprovado, a aceitação desse instituto não foi imediata. Em uma matéria denominada “De Marcha a Ré”, publicada no jornal *O Estado de São Paulo* em 01 de agosto de 2004²⁵, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso relata que as PPPs eventualmente darão margem à “licitação dirigida” e a uma contabilidade paralela, abrindo espaço para que governos, empresários e partidos entrem em estranhas e perigosas ligações. Nessa mesma matéria, o ex-presidente cita outra fonte que, precipuamente, mostra descrédito nas PPPs: uma reportagem denominada “Ligações Espúrias” e publicada no jornal *O Estado de São Paulo* em 19 de julho de 2004.

²⁴ EM nº 355/2003/MP/MF – Exposição de Motivos nº 355/2003 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda

²⁵ Matéria: De marcha à ré. *O Estado de S. Paulo*, 01/08/04. Disponível em: <http://www.eagora.org.br/arquivo/De-marcha-r/>. Acesso em: 23 maio 2009.

No Brasil, todas as normas de contabilização para as parcerias são regulamentadas pela STN, já que o art. 25 da Lei Federal nº 11.079/2004 dispõe que essa Secretaria é a responsável por editar, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP. No uso de sua competência, a STN editou a Portaria STN nº 614/2006, que estabelece as normas gerais concernentes à consolidação das contas públicas. De acordo com Kawall, secretário do Tesouro Nacional, em entrevista ao jornal *Valor Econômico* (2006), a citada portaria estabelece precipuamente que as demonstrações contábeis dos entes públicos devem observar os Princípios Fundamentais de Contabilidade, o que encontra respaldo nas normas internacionais específicas para as PPPs definidas pela EUROSTAT (Statistical Office of the European Communities) e pela ASB (Accounting Standards Board), órgão emissor de normas contábeis da Inglaterra.

Preliminarmente, o art. 1º dessa portaria destaca que as demonstrações contábeis dos entes do Setor Público devem observar os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as regras e os critérios definidos pela portaria com a finalidade de registrar contratos de PPP. O parágrafo único desse mesmo artigo ainda define que a normatização para a consolidação das contas, com vistas a assegurar a homogeneidade de tratamento contábil das contas do Setor Público, abrange aquelas da Administração Pública direta, dos fundos especiais, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Acrescenta-se que outra fonte de orientação para o registro das concessões no Brasil corresponde ao CPC-01. A instalação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC)²⁶ é fruto de análises cuidadosas e profundas, desenvolvidas por algumas das melhores inteligências das áreas acadêmica, governamental e da iniciativa privada. O CPC representa a perspectiva de importantes avanços no caminho da atualização e da modernização de normas e preceitos contábeis. O Pronunciamento CPC 01 que versa sobre os contratos de concessão foi elaborado a partir do IAS 36 (IFRIC 12) – Impairment of Assets, emitido pelo International

²⁶ Comitê de Pronunciamentos Contábeis. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/palavra.htm>. Acesso em: 19 jul.2010.

Accounting Standards Board (IASB) e sua aplicação, no julgamento do Comitê, produz reflexos contábeis que estão em conformidade com o documento editado pelo IASB. Conforme orientação do CPC 01:

(...) em muitos casos, o custo ou valor precisa ser estimado; o uso de estimativas razoáveis é uma parte essencial da preparação das demonstrações contábeis e não prejudica a sua confiabilidade. Quando, entretanto, não puder ser feita uma estimativa razoável, o item não deve ser reconhecido no balanço patrimonial ou na demonstração do resultado (CPC 01, item 86)

Em se tratando da normatização para a consolidação das contas públicas, o Setor Público – pautado pela LRF, cujos art. 50 e 51 estabelecem a transparência como uma das premissas básicas da gestão responsável – impôs uma padronização mínima de conceitos e práticas contábeis, de plano de contas, de classificação orçamentária de receitas e despesas públicas e de relatórios e demonstrativos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ainda em relação à consolidação das contas públicas, há que se considerar o novo modelo de contabilidade pública brasileiro, que deverá ser, como citado anteriormente, implantado até 2012 e visa, além de atender ao requisito de consolidação das contas públicas imposto pela STN, garantir a eficiência dos gastos e a comparabilidade das informações, conforme mostra a FIG. 3, a seguir.

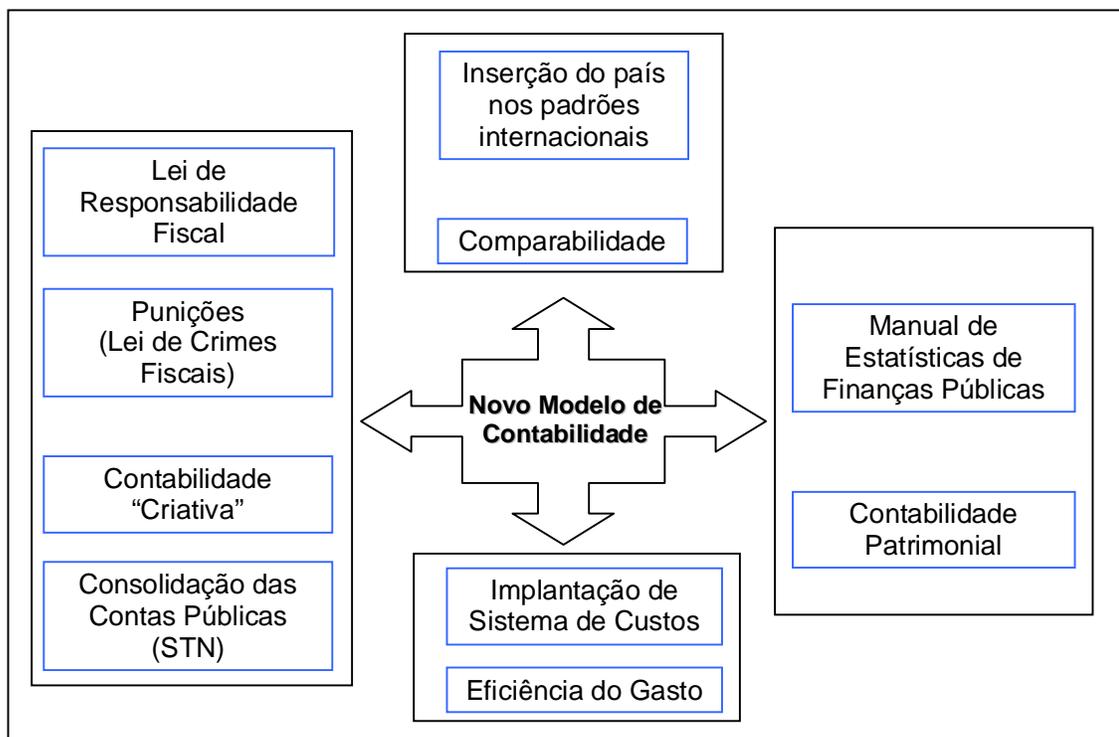


FIGURA 3: Novo Modelo de Contabilidade Pública

Fonte: STN (2008).

A partir da FIG. 3, verifica-se que o novo modelo de contabilidade visa atender o controle, a gestão eficiente, a normatização e a padronização dentre outros aspectos. Todavia, observa-se que o Brasil ainda tem muito que caminhar para totalmente implementar um novo modelo de contabilidade. Alguns pontos ainda estão em fase de desenvolvimento e outros requerem aperfeiçoamento, o que, por sua vez, implica a necessidade de evolução das normas contábeis. Ademais, no caso específico das PPPs, as normas contábeis ainda carecem de mais solidez e robustez que lhe garantam tanto aplicabilidade quanto adequada consolidação das contas.

No intuito de aperfeiçoar as normas existentes, a STN também elaborou um Manual de Procedimentos Contábeis para as Parcerias Público-Privadas (STN, 2008), o qual estaria em fase de minuta para discussão e seria válido a partir do exercício de 2009. Cumpre ressaltar que esse manual, em fase de estudos, ainda não foi

aprovado, e, portanto não foi publicado oficialmente, ou seja, a intenção da STN de que esse manual revogasse a Portaria nº 614/2006 a partir do ano de 2009 não foi atendida. Esse manual tem o propósito de padronizar conceitos, definições, regras e procedimentos contábeis em todas as esferas do governo, de forma a garantir a consolidação e a transparência das contas, tem também o objetivo de desenvolver métodos e técnicas que auxiliem a sociedade na obtenção de informações sobre a Administração Pública.

3.4.1 Accountability

Foi travada muita discussão no Brasil acerca da ausência de um marco regulatório para as PPPs (SOUTO, 2005)²⁷. É por essa razão que se encontram a necessidade de *accountability* e a previsão da responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias como uma das diretrizes impostas no art. 4º da Lei nº 11.079/2004, segundo o qual não pode ser criada despesa sem a correspondente previsão orçamentária.

Permeando diversas normas e resoluções, a preocupação com a consolidação das contas públicas e a prestação de contas (*accountability*) tornou-se um fator preponderante na nova gestão pública, que preza por um Setor Público eficiente, ágil, eficaz e qualificado e que tende a se orientar por parâmetros teóricos de qualidade, produtividade e controle de resultados. Conforme destaca Osório (2005), a sociedade civil tem papel fundamental na construção e consolidação de um novo perfil do Estado e de gestores públicos, a partir dos democráticos esquemas de controles e prestação de contas. Dentre esses esquemas, a *accountability* é essencial para a estruturação da Administração Pública, constituindo, assim, característica não opcional para os governos, que devem ter responsabilidade perante o Estado e a sociedade. Como assevera Behn (1998), um sistema que não assegura *accountability* perante os cidadãos é, por definição, inaceitável.

²⁷ De acordo com WOLFFEN BUTTEL, Andrea, considera-se Marco Regulatório um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam a prestação de serviços de utilidade pública por agentes privados. Marco Regulatório – desafios do desenvolvimento Disponível em: <<http://www.desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/19/artigo14917-1.php>>. Acesso em: 07 set. 2009

Simplemente definida como a obrigação de prover contas (não necessariamente financeiras) ou ajustes de contas, a *accountability* é, para Gray *et al.* (1996), um vínculo necessário entre uma visão neopluralista de como nosso mundo é ordenado atualmente e uma visão democrática de como ele deveria ser ordenado. Já na concepção de O'Donnel (1998), *accountability* é o controle que os governados exercem sobre os governantes, sendo esse controle exercido (i) de forma horizontal, com a incorporação de mecanismos de fiscalização e limitações de um Poder sobre os demais (conhecidos como *checks and balances*), ou (ii) de forma vertical, com o estabelecimento de relações entre os cidadãos e seus representantes, em especial durante as eleições. Em ambas as definições, observa-se que *accountability* envolve duas responsabilidades ou deveres, quais sejam: (i) a responsabilidade para empreender certas ações (ou reprimir a entrada de ações) e (ii) a responsabilidade para prover contas dessas ações.

Barrence (2005) sublinha que, com o advento da nova gestão pública, a prestação de contas deixa de ser estritamente sobre os processos, passando a incorporar, principalmente, o aspecto referente aos resultados produzidos. Para Pacheco (1999), os processos de *accountability* devem ser implantados pelos *stakeholders* das políticas públicas, considerando a possibilidade de que exista um procedimento constante de *checks and balances*. Esse foco sobre os resultados e os novos mecanismos de *accountability* ajudam a produzir um sentimento de confiança pública na capacidade de desempenho (BEHN, 1998)

De acordo com matéria publicada no jornal *Valor Econômico* (2006), a Portaria STN nº 614/2006, além de dar maior transparência aos contratos das PPPs, cria, na prática, limitações fiscais à assunção de riscos pelo setor público nas parcerias, uma vez que, para contabilizar os ativos das parcerias em sua contabilidade, os entes públicos têm de observar os limites de endividamento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A responsabilidade fiscal representa uma diretriz a ser seguida pela Administração Pública na contratação das PPPs, de modo que a conjugação da Lei nº 11.079/2004 com a Lei nº 101/2000 é imprescindível para uma administração responsável que vise a um crescimento implementado de forma racional (SAVI, 2007). Todavia, conforme expõe Souto (2005), a Portaria nº 614/2006 trata da transparência e restrições dos contratos de PPP de modo

generalizado, deixando de considerar aspectos importantes e específicos de cada um dos dois tipos de contratação, qual seja, patrocinada e administrativa, também devem ser observados os tipos de projetos a serem abrangidos pelas parcerias que são dos mais variados possíveis, conforme já demonstrado no Quadro 6 – PPPs em andamento no Brasil.

Ante o exposto, verifica-se que a contabilização dos contratos de PPP ainda não está, em termos práticos, assentada em normas claras e precisas, o que prejudica a aferição do sucesso de um projeto de PPP, bem como a devida prestação de contas para a sociedade. Resumindo, considerando a ausência de consenso dos profissionais acerca da contabilização dos contratos das PPPs, assim como a ausência de marco regulatório que direcione a aplicabilidade das PPPs, a *accountability*, apesar de necessária para a nova gestão pública, ainda é restrita.

3.4.2 Sociedade de Propósito Específico (SPE) e Governança Corporativa

O critério básico para o registro das parcerias nas demonstrações contábeis dos entes públicos deve refletir a essência da relação econômica do Setor Público com as SPEs, constituídas para operacionalizar as PPPs²⁸. Entende-se que somente ao retratarem a essência econômica da relação contratual mantida entre a SPE e o ente público, as demonstrações contábeis podem refletir adequadamente a natureza dos direitos e obrigações do setor público relacionadas às PPPs.

Conforme dispõe a Portaria STN nº 614/2006, para caracterizar a essência da relação econômica do ente público com as SPEs, é suficiente que o parceiro público assuma parte relevante de pelo menos um entre os riscos existentes nos contratos de PPP, sendo que, sem mais esclarecimentos tanto na referida portaria quanto na bibliografia consultada, tal parte relevante consiste em um percentual de 40%. De acordo com o manual de procedimentos contábeis para as PPPs (STN, 2008), a configuração jurídica dessa modalidade contratual induz à transferência para a SPE

²⁸ PEREIRA, Bruno Dias; SALERA, Taciana de Oliveira. Contabilização dos Contratos de Parceria Público-Privadas (PPP). *Lex Universal – Global Virtual Law Connection*, 14 set. 2006. Disponível em: <<http://www.lexuniversal.com/pt/articles/1465>>. Acesso em: 13 out. 2007

da incumbência pela execução dos serviços públicos que são objeto da PPP, o que reduz a possibilidade de que registros contábeis exclusivamente baseados na titularidade reflitam adequadamente a natureza dos eventos associados à parceria.

Disciplinada no art. 9º da Lei nº 11.079/2004, a SPE deve ser constituída antes da celebração do respectivo contrato de PPP. Além dessa prerrogativa das SPEs nos contratos de PPP, a Portaria STN nº 614/2006 determinou que a relação econômica das SPEs com os entes públicos proporciona ou cria a essência do contrato, o que deve ser observado como critério para o registro das parcerias nas demonstrações contábeis dos entes públicos.

De acordo com Feres (2005), uma SPE congrega aspectos dos Direitos Administrativo, Econômico e Comercial. Considerando-se somente o aspecto comercial, tem-se que a SPE não constitui um novo tipo societário na ordem jurídica brasileira, já que se organiza, sempre, sob uma das formas previstas pela legislação, podendo ser uma sociedade limitada ou uma companhia fechada ou aberta. O citado autor acrescenta que nomeadamente a SPE é uma *incorporate joint venture*, em que se cria uma pessoa distinta daquela dos parceiros para a realização da finalidade comum.

Para Carvalho (2007), a SPE corresponde a uma estrutura negocial que reúne interesses e recursos de duas ou mais pessoas para a consecução de empreendimento de objeto específico e determinado, mediante a constituição de uma nova sociedade com personalidade jurídica distinta daquela de seus integrantes. Feres (2005) admite que a SPE traduz um esquema negocial de subordinação (*i.e.*, o Estado sujeita-se ao controle do particular). Com perspectiva similar, Rosalino e Soares (2008) apontam que a Administração Pública não atua diretamente na gestão das SPEs e, portanto, não toma decisões a respeito da aplicação dos recursos.

O objetivo de uma SPE deve ser necessariamente específico e determinado. Tal prerrogativa fundamenta-se no art. 981 do Código Civil de 2002 (CC, 2002), que dispõe que a atividade da sociedade deve restringir-se à realização de um ou mais negócios determinados. Todavia, o art. 9º da Lei nº 11.079/2004 estabelece algumas

restrições qualitativas e quantitativas ao quadro de sócios: a SPE pode revestir-se de uma companhia aberta ou de qualquer tipo societário (§ 2º), desde que personificável e constituída pela figura do particular e da Administração Pública, sendo vedado a esta ser titular da maioria do capital votante (§ 4º), salvo eventual aquisição da maioria desse capital por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento (§ 5º).

Para Blanchet (2005), a existência de uma SPE para executar o objeto da parceria com o Poder Público é necessária para o acompanhamento da contabilidade do projeto de PPP. Sendo o principal meio de verificação do adequado emprego dos recursos derivados da contrapartida pública e do montante e do estágio de amortização do capital privado destinado ao empreendimento, a concretização da contabilidade a partir da SPE é primordial para a realização do contrato. Nesse sentido, conforme expresso no § 3º do art. 9º da Lei nº 11.079/2004, a gestão da SPE deve obedecer a padrões de governança corporativa e adotar procedimentos padronizados de contabilidade e de apresentação de demonstrações financeiras, conforme regulamento.

Quanto ao princípio da governança corporativa, tem-se que visa dirimir os chamados “conflitos de agência”, isto é, conflitos de interesse entre o titular da propriedade e o agente da gestão empresarial²⁹. A boa governança corporativa proporciona aos proprietários a gestão estratégica da empresa e a monitoração da direção executiva, além de balizar a conduta do sócio particular controlador³⁰. Por intermédio da governança corporativa, incrementa-se a transparência das relações dos sócios entre si e com a sociedade, o que confere maior segurança ao negócio. Compete, contudo, salientar que, até a conclusão do presente trabalho, não foi vislumbrada qualquer menção, por parte dos órgãos disciplinadores das PPPs, tanto à

²⁹ LONGHI, João Victor Rozatti. As Sociedades de Propósito Específico nas Parcerias Público-Privadas. 2005. UNESP. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/interno-publicacoesDireito2005.php>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

³⁰ FÉRES, Marcelo Andrade. As sociedades de propósito específico (SPE) no âmbito das parcerias público-privadas (PPP). Algumas observações de Direito Comercial sobre o art. 9º da Lei nº 11.079/2004. 2005. BuscaLegis.ccj.ufsc.br. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/19484/19048>. Acesso em: 25 fev. 2009.

regulamentação das SPEs e de sua forma de atuação nos contratos de PPP quanto ao padrão ideal de governança corporativa a que se deve obedecer.

O investimento privado busca, junto com o lucro, a segurança e a garantia do retorno do capital investido, ao passo que o Poder Público visa à agilidade no atendimento e à preservação dos direitos dos usuários. Portanto, há a necessidade de implementação de mecanismos que possibilitem o aumento da vigilância sobre a aplicação dos recursos públicos e, nesse âmbito, as boas práticas de governança determinam que a empresa busque maior equilíbrio entre as partes, tendo a transparência e a prestação de contas como alicerces de gestão. O direito de fiscalização e acompanhamento por parte da sociedade e do Setor Público dos atos de gestão da empresa, sem prejuízo do dever da ampla divulgação no mercado por parte da própria organização, são inerentes à boa governança (ROSALINO; SOARES, 2008). Portanto, denota-se que as SPEs podem ser consideradas como um instrumento ideal para efetivo controle social e estatal e para plena efetivação das parcerias entre particular e Estado, visando suprir as deficiências financeiras deste sem onerar excessivamente aquele, que lhe fornece os devidos meios materiais.

3.4.3 *Garantias e Riscos das PPPs*

Um ponto da contabilização das PPPs que deve ser observado, além da essência sobre a forma (citada na seção 3.4.2), refere-se às garantias de pagamento assumidas pelo parceiro público, identificadas como obrigação pecuniária perante o parceiro privado. Essas garantias, enumeradas no art. 8º da Lei nº 11.079/2004, podem ser obtidas, dentre outras possibilidades, mediante a vinculação de receitas e utilização de fundos especiais ou fundos garantidores criados para esse fim. De acordo com o manual de procedimento contábeis (STN 2008), a garantia só pode ser utilizada no caso em que o ente privado cumpra seus compromissos e o ente público fique inadimplente com uma obrigação contratual.

A Portaria STN nº 614/2006 registrou que as garantias concedidas pelos entes públicos têm a faculdade de alterar a essência da transação do contrato, ao permitir a cobertura prévia de eventual passivo financeiro assumido em decorrência do registro do ativo. Por esse motivo, os demonstrativos contábeis devem contemplar contas específicas que permitam (i) dimensionar o valor das obrigações assumidas pelo parceiro público e (ii) demonstrar o grau de comprometimento do patrimônio do fundo ou empresa garantidora das obrigações pecuniárias do ente público em contratos de PPP. Verifica-se, portanto, que a garantia do pagamento pelos serviços prestados é condição primária para a concretização do objeto e posterior registro contábil.

Tanto a Portaria STN nº 614/2006 quanto o manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) ressaltam que os riscos dos contratos têm efeitos importantes sobre a contabilidade das PPPs, haja vista que o registro contábil desses contratos se pauta na análise da transferência de riscos, formato também utilizado nos países que adotam esse instituto há mais tempo. A Portaria STN nº 614/2006 definiu, no art. 4º, que a assunção, pelo parceiro público, de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, de disponibilidade ou de construção constitui condição suficiente para que os ativos da SPE sejam contabilizados no balanço do ente público, em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos. Em outras palavras, é a análise de risco que garante a classificação dos ativos e passivos envolvidos nos contratos.

No manual de procedimentos contábeis para as PPPs (STN, 2008), também são abordados os riscos relevantes para a definição da essência econômica dos contratos de PPP. Embora esse manual defina em que consistem a formalização e execução do registro do contrato e até apresente alguns exemplos, deve-se ter em mente a ampla variedade de formatações que as parcerias podem assumir, de modo que as eventuais operações devem ser examinadas caso a caso, após estudo detalhado das situações concretas. Consoante Martins e Andrade (2009b), um dos pontos de incerteza nos projetos das PPPs é a alocação dos riscos, pois, trata-se de um contrato de duração de 5 a 35 anos, ou seja, de longo prazo, podendo ocorrer mudanças econômicas e políticas durante a sua execução, gerando os diversos tipos de riscos.

Foram definidos, na Portaria STN nº 614/2006, por meio dos inc. I, II e III do § 1º do art. 4º, três riscos: de demanda, de disponibilidade e de construção. De acordo com o determinado nas Notas Explicativas em anexo a essa Portaria, risco de demanda corresponde ao reflexo na receita do empreendimento impingido pela possibilidade de que a forma de utilização do bem objeto do contrato possa ser diferente daquela acordada no contrato, apesar de mantidas a qualidade e adequações dos serviços prestados. Já o risco de construção é definido como a variação dos principais custos referentes à constituição e manutenção do bem em razão de oscilações do mercado que independem da vontade dos contratantes. Por fim, o risco de disponibilidade consiste na não entrega do bem no prazo previsto/estipulado no contrato ou no fornecimento do serviço em desacordo com os padrões exigidos ou com desempenho abaixo do estipulado. Todavia, a própria Portaria STN nº 614/2006 deixa claro, também em nota explicativa, que a análise de distribuição de riscos entre os parceiros público e privado não é um processo simples:

Fundamentalmente, a decisão sobre a propriedade do ativo, que condiciona seu registro, depende da análise da distribuição de riscos, processo não trivial, dado a complexidade envolvida em sua mensuração, agravada pelo fato das [sic] PPPs conterem formas de repartição dos riscos entre os parceiros envolvidos.

Cumprido ressaltar que, além dos três riscos previstos na Portaria STN nº 614/2006, o manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) elenca outros dois: o risco cambial e o risco operacional. Em relação ao primeiro, o parceiro público assume o compromisso de compensar o parceiro privado, caso parte de seus insumos ou financiamento sejam advindos do exterior, com compromissos em moeda estrangeira, e ocorram eventuais flutuações no câmbio. Em se tratando do segundo, o parceiro público assume o compromisso de compensar o parceiro privado em razão da possibilidade de que os custos projetados no momento da contratação sejam feitos de forma equivocada, seja por preços ou quantidade inferiores à realizada.

Franco (2007) classifica os riscos em macro, meso e micro, conforme se observa no Quadro 8, a seguir. Dentre eles, estão os próprios riscos de demanda, de construção e de disponibilidade citados no art. 4º da Portaria STN nº 614/2006.

QUADRO 8: Matriz Categorizada de Fatores de Risco em Projetos de PPP

Nível de Risco	Categoria de Risco	Fatores de Risco
Macro	Político	Expropriação ou nacionalização de ativos
	Macroeconômico	Inflação Taxa de Juros Câmbio
	Legal	Alteração na legislação geral (e.g., tributária e trabalhista) Alteração na legislação do marco regulatório setorial
	Força Maior	Natural (e.g., terremotos, enchentes, furacões e secas) Social (e.g., guerras, boicotes e tumultos)
Meso	Localização – terra	Disponibilidade e custo Atraso nas desapropriações Condições geológicas
	Aprovação	Atraso (ou elevação de custos) na obtenção das autorizações necessárias (e.g., licença ambiental)
	Design	Inadequação do projeto com as especificações do serviço a ser prestado
	Construção	Atrasos Orçamento Defeitos latentes Alterações de <i>design ex post</i>
	Operação	<i>Operational cost overrun</i> Manutenção mais frequente e/ou mais cara que o esperado
	Mercado	Demandas Tarifas
	Risco de Ativo	Risco residual
Micro	Relacionamento	Inexperiência em PPPs Distribuição inadequada de autoridade e responsabilidade Falta de compromisso de ambas as partes

Fonte: Franco (2007).

Os riscos descritos por Franco (2007) são mais abrangentes que os listados na Portaria STN nº 614/2006, o que talvez enseje que a citada portaria é pouco específica nos itens que podem interferir na contabilização dos contratos.

A fim de complementar as informações ao longo deste capítulo, ressalta-se que, no caso específico de Minas Gerais, Estado em que estão sendo desenvolvidas as duas PPPs que constituem estudos de caso para a presente pesquisa, também deve

ser observada a Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Esse dispositivo, anterior à lei nacional e de qualquer outro Estado brasileiro, instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, destinado a disciplinar e promover a realização de PPPs no âmbito da Administração Pública Estadual. Todavia, a Lei Mineira das PPPs é silente acerca da contabilização, restando apenas observar as determinações da Lei Federal nº 11.079/2004.

No caso específico das garantias, além dos termos apontados na Lei Federal das PPPs, o art. 16 da Lei nº 14.868/2003 versa que, para proteção dos créditos do contratado, são possíveis as seguintes providências: garantia real, pessoal e seguro; atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros; e vinculação de recursos do Estado, inclusive por meio de fundos específicos.

Ante todo o exposto neste capítulo, verifica-se que as normas contábeis para as PPPs estão em fase de aperfeiçoamento, tanto no Brasil quanto no exterior. Aguarda-se a conversão total das normas aplicadas ao setor público, a efetivação da IFRIC 12, e até mesmo as regulamentações internas brasileiras para que as normas contábeis aplicadas às PPPs se tornem mais claras e objetivas.

4 CONTABILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

4.1 Introdução

Como sobejamente noticiado, a principal norma contábil emitida para a efetivação dos registros contábeis dos contratos de PPP no Brasil é a Portaria STN nº 614, de 21 de agosto de 2006. Apesar de elaborado com o intuito de revogar e substituir a referida portaria, o manual de procedimentos contábeis das PPPs (STN, 2008) ainda não passou de uma minuta em estágio de discussão pelos órgãos competentes. Dessa forma, analisando a norma contábil vigente e seu provável substituto (manual) foram observadas algumas dissonâncias que serão ressaltadas ao longo desta pesquisa. Cabe destacar que não é objetivo deste capítulo fazer crítica acerca das mudanças nas normas, ou seja, se o manual de procedimentos contábeis, que está por vir, melhorou ou não as normas contábeis vigentes para os contratos PPPs.

Este capítulo tem como objetivo descrever partes da norma contábil em vigor, o que facilitará a análise dos casos e dados apresentados no Capítulo 6, assim como o exame da consonância entre a teoria e a prática contábil relacionadas às PPPs.

4.2 Contabilização dos Ativos das PPPs

Seguindo as determinações da Portaria STN nº 614/2006, as demonstrações contábeis do parceiro público devem não apenas observar os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as regras definidas nessa portaria para o registro dos contratos, mas também refletir a essência da relação econômica do ente público com as respectivas SPEs constituídas para a execução do projeto. Tais prerrogativas encontram respaldo nos próprios Princípios Fundamentais de

Contabilidade, os quais, estabelecidos pela Resolução CFC nº 750, de 29 de dezembro de 1993, devem ser obrigatoriamente observados no exercício da profissão contábil e constituem condição de legitimidade das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), já que, no § 2º do art. 1º da Resolução CFC nº 750/1993, está determinado que, na existência de situações concretas, a essência deve prevalecer sobre os aspectos formais das transações.

Não obstante, Fernández (2006) aponta que o critério brasileiro para contabilizar os ativos contidos nos contratos de PPP, em vez de se pautar em uma análise do que está por trás da partilha do risco envolvido (a essência do contrato), leva em consideração a influência da distribuição do risco envolvido, o que, na verdade, definiria a forma do contrato. A título de exemplo, a autora mostra que a essência de um projeto PPP no setor rodoviário se limita ao financiamento da criação da estrutura (*i.e.*, da obra), mas a Lei das PPPs caracteriza a essência desse projeto como concessão de serviço precedido de uma obra pública, como se a obra fosse acessória ao principal (*i.e.*, concessão do serviço). Com isso, Fernández (2006) concluiu que, nos projetos PPPs que geram infraestrutura rodoviária, não há concordância entre a essência do projeto e a forma (do contrato jurídico), prevalecendo esta para a definição dos critérios contábeis adotados pelo governo brasileiro.

Apesar do exposto, como forma para contabilização do ativo patrimonial dos projetos, a Portaria nº 614/2006 entende que a essência da relação econômica entre o ente público e a SPE é refletida considerando-se a repartição dos riscos nos contratos de PPP. Essa asserção é pertinente em vista das obrigações estabelecidas pela Lei nº 11.079/2004: no inc. VI do art. 4º, quando determina que a contratação de PPP deve observar a diretriz da repartição objetiva de riscos entre as partes; e, no inc. III do art. 5º, quando estipula que também as cláusulas contratuais devem prever a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito e de força maior. Cabe esclarecer que é com base no contrato firmado entre os entes público e privado que o parceiro público pode assumir riscos ou transferi-los ao parceiro privado, determinando a essência do projeto, ou seja, denota-se que a essência da transação deve estar prevista na formalização (forma), devendo haver consonância entre a forma e a essência.

A ideia de repartição dos riscos como forma de evidenciar a essência da relação econômica entre as partes do contrato também é reforçada no art. 4º da Portaria STN nº 614/2006, que considera a assunção, por parte do ente público, de porção relevante do risco de demanda, de disponibilidade ou de construção como uma condição suficiente para caracterizar a essência da relação econômica dos contratos. Nesses termos, verifica-se que os riscos do negócio são de suma importância para a apuração da essência do contrato e conseqüente registro contábil das transações, constata-se que a transparência de risco tanto para o parceiro público quanto para o parceiro privado é aspecto caracterizador das PPPs e conclui-se que uma ótima distribuição de risco é objetivo fundamental a ser atingido nos contratos de PPP (GRINSEY; LEWIS, 2002).

4.3 Contabilização dos Passivos

Em relação ao registro contábil do passivo patrimonial, o art. 6º da Portaria STN nº 614/2006 dispõe que, no momento do pagamento ou reconhecimento, também devem ser registradas, além da efetiva prestação de serviços, quaisquer outras obrigações que configurarem comprometimento de recursos do ente público. Soma-se a esse dispositivo o art. 7º da mesma portaria, segundo o qual devem ser provisionados e constar no balanço do ente público os valores dos riscos assumidos em decorrência de garantias concedidas ao parceiro privado ou em seu benefício.

O § 1º e os incisos do art. 7º da Portaria STN nº 614/2006 dispõem a forma de registro contábil das provisões e das garantias concedidas pelo ente público e determinam que seja adotada uma metodologia de cálculo que reflita o valor presente de todas as obrigações estimadas. Na ausência de modelos com o grau de confiança apropriado, prescreve-se uma postura mais cautelosa em acordo com o princípio da prudência, o que implica o registro, em provisão, do denominado “valor de risco”, isto é, do valor presente da perda com probabilidade de 95%.

Tanto a Portaria STN nº 614/2006 quanto o manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) diferenciam conceitualmente a forma de reconhecimento de provisão,

ressaltando que ambas estão ou podem estar presentes nos contratos de PPP. Conforme versa a Portaria STN nº 614/2006, as provisões devem ser reconhecidas a partir da assinatura do contrato e reavaliadas à medida que a execução do contrato prover informações adicionais relevantes. Já o manual prevê que as provisões sejam reconhecidas no momento da concretização dos riscos, pelo valor da perda provável assumida pelo parceiro público, sendo reavaliadas à medida que a execução do contrato prover informações adicionais relevantes. Notadamente, de acordo com o IAS-37, provisão corresponde a um passivo de tempestividade ou quantia incerta a ser reconhecido quando, e somente quando: (i) uma entidade tiver uma obrigação presente (legal ou construtiva) como resultado de um acontecimento passado; (ii) for provável (*i.e.*, mais propenso do que não) que seja exigido um fluxo de recursos que incorporem benefícios econômicos para liquidar a obrigação; e (iii) puder ser feita uma estimativa fiável da quantia da obrigação.

Os ativos e passivos contingentes decorrentes dos contratos de PPP também devem ser contabilizados. Tanto a Portaria STN nº 614/2006 (art. 8º a 10º) quanto o manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) dispõem que registros dos ativos e passivos contingentes sejam feitos e mantidos em contas típicas de Compensado até que sejam reconhecidos como ativo ou passivo patrimonial e também dispõem que qualquer risco deve ser provisionado, inclusive os passivos contingentes. A diferença observada entre os dois dispositivos é que o manual apenas orienta essa ação, enquanto a Portaria STN nº 614/2006 determina que os riscos assumidos e concretizados pelo setor público sejam dimensionados e registrados como provisão em conta patrimonial e assim reflitam o valor da perda (caso de desembolso de recursos) trazido a valor presente.

Consoante o IAS-37, passivo contingente é: (i) uma possível obrigação que resulta de acontecimentos passados e cuja existência é confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos que não estejam sob total controle da entidade; ou (ii) uma obrigação presente que resulta de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida porque não é provável que seja exigido um fluxo de recursos que incorporem benefícios econômicos para liquidar a obrigação ou porque a quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade.

Cumprе ressaltar que, no sistema de compensação, no qual constam as contas de Compensado, são registradas e movimentadas as contas representativas de direitos e obrigações, geralmente decorrentes de contratos, convênios ou ajustes (KOHAMA, 2006). De acordo com o § 5º do art. 105 da Lei nº 4.320/1964, são registrados, nas contas do Compensado, os bens, valores e obrigações que possam vir a afetar o patrimônio. Em outros termos, as contas de compensação registram os atos da Administração Pública que não têm impacto imediato sobre o patrimônio da instituição, mas que servem para demonstrar que ocorreu uma transação a ser reconhecida, no futuro, como ativo ou passivo patrimonial.

Andrade (2006) acrescenta que o ativo e o passivo compensado representam bens e valores em poder de terceiros ou recebidos de terceiros, contabilizados em contas de compensação apenas para efeito de registro e controle, e não alteram o patrimônio quando do registro, embora possam vir a modificá-lo no futuro. De acordo com Kohama (2006), apresentam-se, no ativo compensado, os valores dos direitos registrados que, direta ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio; ao passo que inserem-se, no passivo compensado, as obrigações registradas que, direta ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Por fim, a Portaria STN nº 614/2006 e o manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) orientam que os riscos assumidos e concretizados pelo parceiro público sejam dimensionados e registrados como provisão em conta patrimonial. Tal orientação procede tendo em vista o reconhecimento da relevância das garantias associadas à mitigação de riscos e à necessidade de dimensionar e estimar a probabilidade de ocorrência do evento futuro que aciona o desembolso de recursos em contratos de PPP.

4.4 Endividamento e/ou Despesa de Custeio

Apesar de as PPPs existirem há mais tempo na Europa, os países europeus ainda têm dúvidas quanto à contabilização dessas parcerias, sobretudo em relação à realização da contabilização dentro ou fora do balanço, de modo a propiciar maior

ou menor endividamento do ente público. Conforme já apontado, um dos motivos para a concessão da participação privada em investimento de infraestrutura nos países desenvolvidos é a possibilidade da contabilidade “fora do balanço” (*off-balance sheet*), o que favorece um menor endividamento do Estado e, assim, uma maior confiabilidade e facilidade em outras transações. Em outras palavras, a possibilidade de reconhecer as obrigações financeiras contraídas como despesas de caráter continuado, em vez de dívida, cria um enorme apelo político de curto prazo para os governos.

No Brasil, essa dúvida quanto à contabilização das PPPs dentro ou fora do balanço (dívida ou despesa) não é diferente. Apesar da Portaria STN nº 614/2006 entender que o contrato deve ser contabilizado como operação de crédito, caracterizando, assim, endividamento público,³¹ e o manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) também seguir a mesma linha de raciocínio (*i.e.*, os contratos de PPP que representam investimentos específicos em obras ou aquisições de bens financiados pelo parceiro público devem ser contabilizados como dívida do Estado, considerada operação de crédito), alguns profissionais da área, juristas e estudiosos entendem que o gasto do Estado nos projetos PPPs pode ser considerado como despesa de custeio.

Dúvida maior persiste quando, no manual de procedimentos contábeis (STN, 2008), resta explícito que não há operação de crédito em contrato de PPP nas situações em que as contraprestações pagas pelo ente público estiverem relacionadas aos serviços prestados pelo parceiro privado, sendo os pagamentos das contraprestações independentes da constituição do bem. Em outras palavras, verifica-se, em contrato, a que objeto está vinculada a despesa – se à manutenção ou à ampliação de uma obra –, para então decidir-se pela existência de uma despesa de custeio (no primeiro caso) ou uma dívida ou despesa de investimento (no segundo caso). Observa-se, portanto, a possibilidade de o gasto do Estado também ser considerado despesa de custeio.

³¹ A partir do art. 98 da Lei 4.320/1964, depreende-se que a dívida pública fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade com duração superior a 12 meses.

Considerando dívida pública, Silva (2004), a define como o montante total das obrigações financeiras do ente público que, assumidas em virtude de leis, contratos ou convênios para amortização em prazo superior a 12 meses, podem ser caracterizadas como operações de crédito. No conceito de Andrade (2006), dívida pública corresponde à obrigação ou compromisso financeiro assumido, a fim de solver insuficiências de caixa, tanto para pagamento de despesas corriqueiras como para fomento de despesas de construção ou imobilização, caracterizando-se como uma conta de passivo das entidades. Para Kohama (2006), a dívida pública é um procedimento normal e comum, adotado pela Administração Pública para fazer face às deficiências financeiras, fazendo com que o Estado recorra à realização de crédito a longo prazo para a realização de empreendimentos.

Conforme dispõe o art. 98 da Lei 4.320/1964, a dívida fundada é contraída para reajustar o desequilíbrio orçamentário ou fomentar o financiamento de obras e serviços públicos. Já a LRF, por meio do art. 29, adota como definição para dívida pública consolidada ou fundada o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses.

De acordo com Andrade (2006), as operações de crédito são os recursos oriundos de contratos de constituição de dívidas, para captação de recursos monetários, por meio de empréstimos e financiamentos internos e externos de longo prazo que visem superar desequilíbrios orçamentários ou custear obras e serviços. Silva (2004) destaca que operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores proveniente de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com derivativos financeiros. O autor acrescenta que essas operações são destinadas à cobertura do déficit orçamentário e são consideradas receitas e classificadas como Receitas de Capital – Operação de Crédito.

O manual de procedimentos contábeis (STN, 2008) cita que, se for considerada uma operação de crédito, uma dada PPP deve seguir os procedimentos e diretrizes

estabelecidos na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Se, por outro lado, essa PPP gerar impactos sobre a dívida consolidada líquida, que significa a dívida pública consolidada (montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses) menos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros devem respeitar os limites máximos para dívida estabelecidos na Resolução nº 40 do Senado Federal.

Em suma, conforme salientado por Souto (2005), a discussão da contabilização dos contratos de PPP gira em torno de o contrato de PPP gerar um endividamento de despesas de capital ou representar uma mera previsão de pagamento de despesas de custeio. As despesas de capital contribuem para formar um bem de capital ou acrescentar valor a um bem já existente, mediante aquisições ou incorporações entre entidades do setor público e do setor privado (ANDRADE, 2006). Por sua vez, as despesas de custeio correspondem a dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive aquelas destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (ANDRADE, 2006). Cumpre ressaltar que essas definições, com a mesma redação, também são encontradas no art. 12 da Lei 4.320/1964, Em outras palavras, as despesas de capital fomentam, diretamente, a formação ou aquisição de um bem de capital, enquanto as despesas de custeio, não.

Ante o exposto, verifica-se que, no Brasil, a contabilização dos contratos de PPP não apresenta um critério definido, isto é, não se sabe ao certo se a operação a ser contabilizada deve ser considerada operação de crédito (dívida do Estado) ou despesa de caráter continuado, ou se ambas, tampouco se essa operação gerará maior fluxo de caixa no presente para o Estado ou não.

4.5 Outros Pontos a Considerar na Contabilização

Analisando-se a legislação pertinentes às PPPs, verifica-se que alguns conceitos também são relevantes para a contabilização das PPPs, como, por exemplo, despesa de caráter continuado, receita corrente líquida, despesa orçamentária, despesa corrente e subvenção econômica.

A despesa de caráter continuado e a receita corrente líquida são citadas no art. 28 da Lei nº 11.079/2004. Nesse artigo, determina-se que a União não pode conceder garantia se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas pelo ente federado tiver excedido, no ano anterior, a 3% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes excederem a 3% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

A partir desse artigo, surgiu um questionamentos por parte dos profissionais envolvidos com as PPPs, qual seja, o conceito de “despesa de caráter continuado”, que não é encontrado em nenhum normativo investigado. Nesse caso, considera-se, para efeitos da presente pesquisa, assim como para o registro contábil, o conceito de “despesa obrigatória de caráter continuado”, definido na LRF. No art. 17 dessa lei, despesa obrigatória de caráter continuado corresponde a uma despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal da execução da despesa por um período superior a dois exercícios.

O conceito de Receita Corrente Líquida também pode ser encontrado na LRF, particularmente no inc. IV do art. 2º, em cujo § 3º resta claro que a receita corrente líquida deve ser apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades. Andrade (2006) ainda acrescenta que receita corrente líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de contribuição, de transferências correntes e demais receitas correntes de todos os órgãos da Administração Pública, deduzidas a arrecadação de contribuições dos segurados, a

compensação financeira entre fundos de previdência, a arrecadação das contribuições patronais e as transferências intragovernamentais.

A LRF estipula dois tipos de controle para a criação de despesas por meio da celebração de novos contratos: (i) controle pelo fluxo (art. 15 a 17) e (ii) limite da dívida consolidada e das operações de crédito (art. 29 e seguintes). A esse respeito, Ribeiro³² afirma o seguinte: se a contraprestação da Administração é caracterizada como pagamento por serviço (*i.e.*, despesas correntes), somente o controle pelo fluxo se aplica; por outro lado, se a contraprestação da Administração é caracterizada como pagamento para a aquisição de um ativo, a contraprestação deve ser classificada como dívida e submetida ao limite de dívida e às condições de contratação de operações de crédito. Todavia, o citado autor também esclarece que há controvérsias sobre o assunto e a STN ainda deve criar as normas para dirimi-las.

No manual de procedimentos contábeis (STN, 2008), determina-se que a despesa orçamentária nas concessões patrocinadas em geral é de subvenção econômica, já que, na essência, a contraprestação do ente público é considerada ajuda financeira. De acordo com a Lei nº 6.420/1964, subvenção econômica é a cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, e deve ser expressamente incluída nas despesas correntes do orçamento público. Por outro lado, nas concessões administrativas, a essência da despesa orçamentária é a de prestação de serviços.

Ademais, além de todos esses conceitos que contribuem para a contabilização dos contratos de PPP, também importa registrar que, conforme determinado na Lei Mineira das PPPs nº 14.868/2003, no § 1º do art. 12, o contrato de PPP só pode ser celebrado se o seu objeto estiver previsto nas Leis do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) ou no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Em outras palavras, só ocorre contabilização dos contratos de PPP no Estado de Minas Gerais, caso seu objeto esteja explícito no orçamento do ente

³² RIBEIRO, Maurício Portugal. *A Lei Brasileira de PPP*. In: Seminário Interno de PPP, Brasília, setembro, 2004 (apresentação de slides do Programa Microsoft Power Point). Disponível em: <http://www.slideshare.net/portugalribeiro/050312-lei-brasileira-de-ppp-iv-para-caf-3675765>

público, de modo tal que, após a execução orçamentária, seja possível contabilizar os fatos ocorridos ou, ainda, seja registrado apenas o que foi previsto e executado.

Outro ponto relevante e incerto em relação às PPPs corresponde à tributação. Antecipando a questão, os parceiros privados interessados nesse instituto solicitaram a pessoas renomadas que fizessem uma avaliação e aconselhassem a respeito da tributação nesse tipo de parceria.

De acordo com Sacha Calmon e André Moreira, em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, publicada em 19 de junho de 2007, foi desenvolvida uma tese prevendo a não tributação das parcelas pagas pelos governos às vencedoras das parcerias. Essa não tributação corresponde à isenção do Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Fim Social (Cofins) e até mesmo Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre a contraprestação pecuniária repassada pelo Poder Público ao ente privado na modalidade de concessão patrocinada. Essa tese se justifica por se tratar de uma subvenção paga ao longo do contrato, não sendo uma receita comum, mas uma formação de capital feita com recursos emprestados pelo Estado (por isso, não tributáveis).

Lado outro, para Grebler, também em entrevista ao jornal *Valor Econômico* publicada em 19 de junho de 2007, a questão central da discussão está na definição da natureza jurídica da contraprestação pecuniária prevista na Lei das PPPs – que não traz o termo “subvenção”. Por esse motivo, a tributação dos valores repassados pelo ente público ao ente privado depende da análise mais profunda, incluindo a Lei das S/A.

Denota-se, portanto, que há divergências nas opiniões dos tributaristas e, por isso, a classificação dos valores repassados pelos governos às empresas depende das regras do edital. Já que há diferenças na tributação de subvenções para custeio e de subvenções para investimento, é preciso avaliar cada caso.

5 A COORDENAÇÃO, O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

5.1 Introdução

Para a concretização e a eficiência dos projetos de PPP, é necessário haver seriedade e responsabilidade. Por isso, tanto os órgãos que elaboram e coordenam os projetos e os contratos como os órgãos que os acompanham, controlam e fiscalizam são de extrema importância para a realização da parceria entre os setores público e privado. Isso posto, este capítulo tem como finalidade apresentar os órgãos e respectivas formas de trabalho para a coordenação, o controle e a fiscalização das PPPs.

5.2 Coordenação – Unidade PPP

A norma legal mineira sobre PPP, além de dispor sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, deu ensejo à criação de duas estruturas para a gestão e a coordenação do Programa, a saber: (i) o Conselho Gestor de PPP (CGP), órgão colegiado presidido pelo Governador, e (ii) a Unidade Operacional de Coordenação de PPP (Unidade PPP).

O CGP teve suas competências estatuídas no Decreto nº 43.702, de 16 de dezembro de 2003, e se assemelha ao Comitê Gestor de PPP, instituído pela Lei Federal de PPP. Dentre as competências do CGP, cabe destacar a elaboração do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovação dos editais, dos contratos, seus aditamentos e prorrogações.

A Unidade PPP,³³ está prevista no artigo 20 da Lei 14.868, foi regulamentada pelo Decreto 43.702 e com posição hierárquica alterada pela Lei Delegada 118/2007, constitui-se em centro de referência de conhecimento sobre conceitos, procedimentos e licitações de PPP no Estado de Minas Gerais. Tem por responsabilidades, dentre outras, a tarefa de executar as atividades operacionais, coordenar as PPPs, assessorar o CGP, divulgar os conceitos e disseminar as metodologias próprias dos contratos de PPP, além de acompanhar a execução dos projetos e dar às Secretarias de Estado suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação. Com a centralização do conhecimento relativo à estruturação de projetos e modelagens na Unidade PPP, prevê-se redução nos custos de elaboração das contratações bem como maior transparência nos procedimentos correlacionados.

5.3 Controle

As funções de controle das finanças públicas foram instituídas há bastante tempo para resguardá-las de possíveis desvios. Com a evolução do Estado e a implantação de regimes democráticos, a fiscalização das contas públicas passou a constituir prerrogativa da soberania popular, tornando-se imprescindível à manutenção do próprio regime democrático. No Brasil, consoante a Constituição Federal (CF, 1988), o controle das contas públicas é feito pelo Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (TCs), ambos com papel acentuado no intuito de não permitir que os governantes usem as finanças públicas em proveito próprio ou de terceiro, focando-se sempre no interesse público.

Além das atribuições estabelecidas na CF/1988, os TCs atuam conforme as normas previstas na legislação infraconstitucional, destacando-se a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Licitações nº 8.666/1993 e a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Insta frisar que o art. 70 da CF/1988 dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração Pública deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo

³³ Unidade PPP – Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

sistema de controle interno de cada Poder. Essa fiscalização refere-se à legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.

Sendo assim, a Administração Pública conta com dois tipos de sistema de controle: o externo e o interno. O primeiro consiste no conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados à estrutura controlada, visando à fiscalização, verificação e correção de atos (FERNANDES, 2005). Já o segundo opera na própria organização e compreende o planejamento e a orçamentação dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação. Outro não foi o posicionamento adotado pelo legislador, prevendo, na Lei nº 11.079/2004, que o controle das PPPs adote todas as formas previstas no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, o controle externo e o controle interno (PEIXE, 2002).

5.4 O Controle Externo das PPPs

Fernandes (2005) afirma que os sistemas de controle não se confundem com as modalidades de controle, dado que estas se relacionam com o modo como o controle é realizado e aquelas com o tipo e tempestividade do controle. No sistema de controle externo, podem ser identificados os controles prévio, concomitante e posterior. Essas modalidades de controle já se encontram expressas na Lei nº 4.320/1964, em cujo art. 77 se determina que a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária deve ser prévia, concomitante e subsequente. Todavia, essas verificações de legalidade ainda devem ser realizadas não apenas no aspecto formal, mas também nos aspectos operacional e gerencial, levando em consideração a prevalência da essência sobre a forma (MACHADO JR.; REIS, 2002).

Entende-se que o controle prévio é exercido antes da consolidação e execução do ato administrativo (ou ainda dos efeitos de tal ato, caso seja ele emitido e publicado), buscando evitar procedimento contrário à lei e ao interesse público. A título de

exemplo, pode-se citar qualquer processo licitatório, inclusive de PPP, haja vista que o controle prévio incide sobre as minutas e os anexos de editais de licitação no transcorrer do certame e, por fim, no ato de contratação. Para Lima (2001), o controle prévio se materializa por meio de um planejamento que contemple os anseios da população, justifique os objetivos da sociedade e se pautar naquilo que é prescrito nos instrumentos legais. A título de exemplo, esse planejamento pode ser o Orçamento Público³⁴.

O controle concomitante é exercido durante a execução do ato ou contrato, acompanhando a atuação pública, com o objetivo de evitar desvios de recursos e proceder a correções imediatas. Consoante Fernandes (2005), há, no controle concomitante, o acompanhamento do ato administrativo, para que este não se desvirtue de sua natureza, ou seja, da intenção inicial do agente. Citam-se como exemplo a fiscalização da execução de um objeto licitado e o acompanhamento das despesas decorrentes da contratação e da obra, visando evitar ilegalidades e aumentos de custo.

Por sua vez, o controle posterior atua no julgamento das contas do gestor público, avaliando se houve regular emprego de recursos públicos e, ainda, se foi eficiente a ação do gestor (FERNANDES, 2005). Esse controle é feito após a execução do contrato ou do encerramento das contas, resultando na emissão de juízo de valor legal, técnico e financeiro, na sugestão de correções, na formulação de recomendações e, no caso de desvios, na adoção de medidas que responsabilizem os culpados pela má gestão dos recursos públicos.

Por força do § 5º do art. 14 da Lei nº 11.079/2004, o Órgão Gestor das Parcerias Público-Privadas (OGP) está submetido a controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. O referido dispositivo legal determina que o OGP anualmente remeta ao Parlamento e ao Tribunal de Contas relatórios sobre o desempenho observado na execução dos contratos de Parceria Público-Privada.

³⁴ Orçamento Público é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações com início, meio e fim). Corresponde ao elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, em que a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas (ANDRADE, 2006).

Já no entendimento de Zymler e Almeida (2005), o controle das PPPs no Brasil deve ser prévio e concomitante, cabendo ao Tribunal de Contas verificar o planejamento, o processo licitatório, a elaboração do projeto de parceria, a assunção de obrigação e aquisição de direitos pelo Estado, bem como o desempenho do contratado. Os autores acrescentam que o controle das PPPs visa: (i) aferir o atendimento, por parte do Poder Público, das condições prévias à licitação, observando-se os limites orçamentários e financeiros; (ii) avaliar a regularidade e a efetividade da licitação, bem como a transparência dos procedimentos adotados; (iii) identificar as vantagens oferecidas pelo projeto, sob as ópticas econômica, financeira, técnica e social, estimando-se o *Value of Money*; (iv) avaliar os riscos assumidos, as obrigações contraídas e a sustentabilidade financeira da PPP; e (v) precipuamente verificar a adequação do desempenho do ente privado aos parâmetros previamente definidos.

5.5 Controle Interno das PPPs

No que tange aos controles internos, cabe mencionar o controle que a Lei nº 11.079/2004 deixa a cargo dos Ministérios e das Agências Reguladoras. Entende-se que esse controle tem como objetivo, dentre outros, comprovar a legalidade, avaliar o cumprimento das metas, examinar o controle contábil e os créditos adicionais, bem como avaliar o programa da Parceria Público-Privada.

O art. 15 da Lei nº 11.079/2004 prevê que os Ministérios e as Agências Reguladoras, de acordo com suas respectivas competências, acompanhem e fiscalizem os contratos de PPP. Segundo esse dispositivo, os referidos órgãos devem semestralmente encaminhar ao OGP relatórios circunstanciados sobre as execuções contratuais. Por sua vez, cabe ao OGP fiscalizar a execução dos contratos de PPP (art. 14 da Lei nº 11.079/2004), os quais podem ser anulados, caso se revele a existência de atos ilegais, ou revogados, caso se observe a existência de atos inconvenientes ou inoportunos (SYMLER; ALMEIDA, 2005).

Em suma, quanto ao controle interno, todos os órgãos devem implementá-lo de modo a salvaguardar os ativos e atestar a consistência das operações realizadas no âmbito da PPP.

5.6 O Controle Social

O Controle Social significa a participação direta da Sociedade no controle das atividades do Estado. Empregado desde as primeiras democracias do mundo, esse controle tem sido ampliado em razão tanto da crise de confiabilidade que vem abalando os Estados Nacionais quanto das novas possibilidades de controle proporcionadas pela tecnologia da informação.

Freitas (2001, p. 11), ao comentar a LRF, aponta que “o Controle Social do orçamento público deve mostrar-se avesso a qualquer manipulação”. O Controle Social, isto é, o controle que a sociedade exerce sobre a discussão, a elaboração e a implementação do orçamento, precisa, precipuamente, servir como base para os demais controles. Além de demandar mediação, institucionalização e constante legitimação, esse controle deve ser universal e capaz de incluir todos os outros controles; para tanto, deve ser crítico e autocrítico, especialmente no tocante à disciplina dos procedimentos operacionais da participação popular na elaboração e discussão das prioridades públicas.

A Lei nº 11.079/2004, em seu art. 10, inc. VI, também disciplina o exercício do Controle Social, ao determinar que o edital e a minuta de contrato sejam submetidos a consulta pública e divulguem a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o período de duração e o valor estimado, com prazo mínimo de 30 dias para sugestões, cujo termo deve ser dado pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital. Acrescenta-se a essa perspectiva de controle o § 6º do art. 14 do mesmo diploma legal, o qual determina que os relatórios do Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas sejam disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas.

5.7 A Fiscalização das PPPs

No exercício da função de fiscalização das PPPs, os TCs devem adotar os procedimentos de auditoria, inspeção, levantamento, acompanhamento e monitoramento.³⁵ Para melhor explicitar as funções dos TCs, descrevem-se, a seguir, as características dos procedimentos por eles adotados, discriminadas em seu sítio oficial.

Auditoria como instrumento de fiscalização para o exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais, efetuado após a execução das operações, com o objetivo de verificá-las, avaliá-las e elaborar um relatório que contenha comentários, conclusões, recomendações e, no exame das demonstrações financeiras, a correspondente opinião técnica dos auditores.

Inspeção como instrumento empregado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas, averiguar denúncias e representações, bem como apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de fatos praticados pela administração e por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, inclusive as PPPs.

Levantamento como instrumento para conhecer a organização, o funcionamento das PPPs, assim como os programas, sistemas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Acompanhamento como instrumento para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos praticados pelos responsáveis sujeitos à jurisdição do TC, bem como para avaliar o desempenho dos órgãos, das entidades jurisdicionadas e das PPPs quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. O acompanhamento é feito de forma seletiva e concomitante, mediante informações objetivas, coletadas junto às seguintes fontes: publicação no *Diário Oficial do Estado* e nos órgãos oficiais de imprensa municipais; materiais disponíveis nos sistemas informatizados adotados pelo Tribunal; Lei Relativa ao Plano Plurianual; Lei de

Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual; Lei da Abertura de Créditos Adicionais; expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal; visitas técnicas; e registro documental sistematicamente ordenado e disponível em meio eletrônico.

Monitoramento como instrumento de fiscalização para verificar o cumprimento das deliberações do Órgão Fiscalizador e os resultados delas advindos.

Verifica-se, portanto, que os procedimentos devem ser adotados em conjunto, cada qual em tempo determinado para que a função fiscalizadora e controladora dos TCs em relação às PPPs seja eficiente, eficaz e de qualidade, como é necessário e devido em relação aos contratos de parceria.

O TC deve acompanhar o processo de contratação das PPPs, desde o início do contrato até o término da obra ou prestação de serviço, com o intuito de conferir-lhe maior legitimidade e eficiência (ZYMLER; ALMEIDA, 2005). Esse acompanhamento pode ser denominado de Auditoria de Gestão, na qual se devem mensurar, por exemplo: o interesse do investimento privado na economia; a estabilidade legal (cumprimento fiel dos contratos); o respeito aos marcos regulatórios (definidos, claros e permanentes); a atuação dos entes reguladores, com autonomia e independência; a equação entre interesse público e taxas de retorno; e a atuação eficiente dos fundos de captação e a aplicação dos recursos obtidos, com a qualidade na prestação dos serviços públicos e com eficiência nas missões do Estado e no emprego de recursos públicos (PEREIRA, 2005).

5.8 Fiscalização das PPPs e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Na tentativa de criar um Estado mais moderno, barato e eficiente, é necessário um maior controle dos gastos e uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos. Como parte desse processo, o governo instituiu a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse instrumento legal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

³⁵ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.tcemg.gov.br>>. Acesso em: 16

gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.³⁶

No intuito de mesclar a LRF com outros diplomas legais, atender à premissa de responsabilidade de gestão fiscal e proteger o erário, a Lei Federal nº 11.079/2004, por meio do art. 4º, inc. IV, apresenta restrições à realização de despesas com PPPs. Freitas (2006) esclarece que a PPP deve resguardar a LRF, observados os limites adicionais em relação à receita corrente líquida, e que não é por acaso que, no corpo da Lei de PPPs, há vários dispositivos reproduzidos da LRF. Entende-se que a LRF busca viabilizar o alcance de um desenvolvimento sustentável, contendo normas que objetivam estabelecer uma gestão fiscal dirigida por uma ação planejada e transparente, orientando e regulamentando o sistema de controle de acompanhamento.

Tratando-se de um controle de acompanhamento, que tem como objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar as contas públicas, o parecer prévio dos TCs tem de ocorrer em tempo hábil, mediante a adoção de medidas saneadoras dos desvios encontrados e capazes de evitar repercussões negativas no orçamento do exercício seguinte. Para isso, o acompanhamento das PPPs deve ser realizado bimestral, quadrimestral ou semestralmente por meio de relatórios parciais que resultem na prestação de contas da gestão fiscal.

A LRF traz um novo regime fiscal para o país, inserindo uma missão a ser cumprida pelos gestores públicos: a de assunção de responsabilidade, equilíbrio de contas, planejamento, garantia de transparência, controle das próprias ações e responsabilização por atos lesivos ao erário e aos interesses difusos e coletivos. Em entrevista concedida à *Revista do TCE-MG*, o então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro Walton Alencar Rodrigues, afirmou que o acompanhamento dos processos de PPP tem sido objeto de grande atenção. Sob coordenação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (SEFID), o TCU desenvolveu, em 2006, o Projeto Controle Externo das Parcerias Público-Privadas,

out. 2009.

³⁶ Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 14 out. 2009.

com o objetivo principal de elaborar metodologia para análise da outorga e para acompanhamento da execução dos contratos de PPP.

A fiscalização das PPPs apresentam características peculiares e complexas, exigindo dos TCs métodos específicos de atuação para acompanhar os contratos, agora com períodos de até 35 anos de duração. As PPPs exigem um controle externo cada vez mais ágil e objetivo, e, diante de uma sociedade cada vez mais exigente por otimização de recursos públicos, urge uma reflexão sobre a atuação dos Tribunais de Contas em termos de resultados.

5.9 Instruções Normativas

No intuito de direcionar a fiscalização e controle das PPPs, o TCU elaborou a Instrução Normativa TCU nº 52, de 4 de julho de 2007, a qual dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual das PPPs, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas da União. Esse dispositivo estabelece que (i) o controle das PPP deve ser realizado por meio da sistemática prevista na Instrução Normativa do TCU e dos instrumentos de fiscalização definidos no Regimento Interno desse órgão, (ii) esse controle deve observar o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, e (iii) a fiscalização da execução dos contratos deve dar-se por meio de levantamento, inspeção, auditoria, acompanhamento ou monitoramento no órgão ou entidade federal concedente, na agência reguladora ou diretamente na SPE.

Ressalta-se que os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), de maneira similar, também estão providenciando Instruções Normativas próprias com o objetivo de direcionar o trabalho no controle e fiscalização das PPPs. No caso específico de Minas Gerais, a proposta de instrução normativa elaborada pelo TCE-MG foi concebida no intuito de demarcar ações básicas para a contratação de PPPs, direcionando os procedimentos com base em boas práticas recomendadas internacionalmente. Esse órgão mineiro instituiu, a partir da Portaria

nº 052/PRES./2007, uma “Comissão Encarregada de Promover Estudos Acerca dos Procedimentos de Controle das Parcerias Público-Privadas”, atualmente denominada de “Comissão de Análise de Parcerias Público-Privadas”, em conformidade com a Portaria nº 079/PRES./2009. Essa Comissão desenvolve atividades que envolvem acompanhamento, levantamento, monitoramento e análises de processos de PPP.

A necessidade da constituição dessa Comissão surgiu a partir de demanda apresentada no próprio órgão técnico quando da análise do primeiro edital de PPPs do Estado de Minas Gerais, a Rodovia MG-050. Conforme sublinha, em entrevista, a então presidenta da Comissão de Análise de PPP do TCE-MG, constatou-se, na ocasião, a necessidade de análise diferenciada para esse processo e outros de mesma natureza que pudessem advir, uma vez que já se previa que esse tipo de contratação se tornaria uma tendência na Administração Pública. Após dois anos da instituição da referida Comissão, já foram realizadas, em relação às PPPs, análises de edital, acompanhamento de execução contratual e, ainda, estudo contínuo em busca de capacitação.

A presidenta da Comissão do TCE-MG esclareceu em entrevista que, por se tratar de um tipo novo de contratação no Brasil e não apenas em Minas Gerais, uma das grandes dificuldades encontradas foi a ausência de jurisprudência e de cursos específicos na área. A presidenta acrescenta que, embora órgãos como o Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tenham lançado instrução normativa sobre Parcerias Público-Privadas, é no Estado de Minas Gerais que essas contratações se encontram em estágios mais avançados. A presidenta da Comissão assevera ainda que, após a experiência adquirida nas análises dos casos concretos, foi observado um amadurecimento em relação ao conceito e à finalidade da proposta encaminhada no Estado de Minas Gerais.

6 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o método de pesquisa utilizado para atingir os objetivos propostos. O capítulo inicia-se caracterizando o delineamento da pesquisa para, a seguir, perpassar por cada etapa do desenvolvimento da pesquisa, detalhando a unidade de análise e unidade de observação, a coleta e tratamento de dados de cada etapa, e por fim, as limitações metodológicas encontradas.

6.1 Delineamento da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo descritivo e explanatório.

Trata-se de um estudo descritivo porque, em um primeiro momento, se tem como objetivo apresentar os detalhes de um fenômeno, qual seja a contabilização das PPPs, sem, no entanto, ter a obrigação de explicá-lo. Nesse aspecto, enquadram-se os objetivos de descrever e examinar as normas contábeis para os contratos PPP e de analisar como está sendo feita a divulgação de informações de tais contratos, com a finalidade de se verificar se os normativos legais e contábeis atendem ou não às necessidades dos profissionais contábeis e, conseqüentemente, da sociedade. Segundo Martins (2000), na pesquisa descritiva, é necessário observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, não havendo a interferência do pesquisador sobre os resultados, ou seja, os fenômenos são estudados e não manipulados.

Já o estudo explanatório vai além da descrição. De acordo com Cooper e Schindler (2003), o estudo explanatório tenta explicar as razões para o fenômeno que o estudo descritivo apenas observou. Nesse sentido, esta pesquisa tem como propósito identificar e discutir as dificuldades que os profissionais contábeis da área pública

encontram para a contabilização dos contratos, explicando-se os motivos para tais empecilhos e apresentando-se sugestões para possíveis ajustes nas normas contábeis brasileiras.

6.2 Estratégia de Pesquisa

Considerando o escopo (amplitude e profundidade) do tópico, esta pesquisa é considerada um estudo de caso descritivo e explanatório. Cooper e Schindler (2003) salientam que os estudos de caso colocam mais ênfase em uma análise contextual, o que é também defendido por Yin (2005), segundo o qual o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e múltiplas fontes de evidência são utilizadas. A aplicação do estudo de caso descritivo visa descrever certos tópicos dentro de uma avaliação, ao passo que o estudo de caso explanatório enfatiza a explicação dos supostos vínculos causais em intervenções da vida real (YIN, 2005).

6.2.1 Unidade de Observação e Unidade de Análise

De acordo com Yin (2005), a definição da unidade de análise e, portanto, do caso está relacionada à maneira como as questões iniciais da pesquisa foram definidas. De forma complementar, pode-se apontar que as unidades de análise – também referidas como objeto de análise ou objeto de investigação – são as entidades que descrevem o contexto em que são localizadas as unidades de observação, traçando um limite para a operacionalização da pesquisa no campo (GONÇALVES; MEIRELLES, 2004). As unidades de observação, por sua vez, são as entidades de um contexto que são submetidas ao processo de investigação e que responderão pelo problema investigado, ou seja, são os elementos de observação e fornecedores das medidas resultantes da aplicação dos instrumentos de medida.

Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa é analisar as normas contábeis brasileiras dos contratos PPPs e identificar as dificuldades enfrentadas pelos profissionais contábeis na contabilização desses contratos, pode-se dizer que as unidades de análise são os contratos dos projetos de PPP da MG-050 e do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves e que as unidades de observação são os relatórios e demonstrativos contábeis, além das principais dúvidas expostas pelos entrevistados no que diz respeito à contabilização dos contratos.

6.2.2 Definição do Número de Casos

Esta pesquisa consistiu no estudo da contabilização de dois casos (*i.e.*, duas PPPs) previamente selecionados, o que permitiu verificar similaridades e diferenças entre eles. A escolha desses estudos de caso foi intencional, tendo em vista que se encontram no Estado de Minas Gerais, o que facilitou o acesso às informações, a obtenção de dados e a realização de entrevistas.

6.3 Técnicas de Pesquisa para Coleta de Dados

Consoante Yin (2005), os dados para os estudos de caso classificam-se, de acordo com as fontes, em primários ou secundários. Estes são obtidos por meio de pesquisa bibliográfica em meio impresso ou magnético (*e.g.*, livros, teses, dissertações e artigos), enquanto aqueles são obtidos por técnicas como entrevistas, questionários, observação e pesquisa documental.

Para a elaboração desta dissertação, foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Frisa-se que, a partir da pesquisa bibliográfica foram identificadas as restrições relativas às normas contábeis brasileiras e estrangeiras para os contratos de PPP. Desde então, procurou-se identificar as dúvidas e questionamentos levantados pelos profissionais envolvidos com os projetos PPP, a partir das entrevistas e observação não participante. Em seguida, apresentam-se as inferências depreendidas a partir de documentos, contratos, relatórios, e/ou

normativos disponibilizados pelos órgãos, para, por fim, serem analisados todos os dados obtidos e atingidos os objetivos específicos propostos para essa pesquisa.

Arrolam-se, nas subseções seguintes, as técnicas utilizadas para a coleta de dados na presente pesquisa. A Subseção 6.3.1 corresponde a uma técnica para coleta de dados a partir de fontes secundárias, enquanto as demais Subseções (6.3.2 – 6.3.4) se referem a fontes primárias.

6.3.1 Pesquisa Bibliográfica

De acordo com Lakatos e Marconi (1992), a pesquisa bibliográfica abrange a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, sendo sua finalidade colocar o pesquisador em contato direto com estudos já realizados. Essas fontes são interpretações de dados primários (COOPER; SCHINDLER, 2003) e, no caso da presente pesquisa incluem livros, dissertações e artigos.

6.3.2 Entrevista Semiestruturadas

Para Yin (2005), as entrevistas semiestruturadas enfocam diretamente o tópico do estudo de caso e possuem a característica de fornecer dados ou ajudar no diagnóstico e tratamento do problema. Esse tipo de entrevista é conduzido utilizando-se um roteiro projetado de forma tal que haja liberdade de acréscimo de novas questões pelo entrevistador, o que permite maior flexibilidade em relação ao escopo e ao formato das perguntas e respostas (MARTINS; THEÓPHILO, 2007).

Durante todo o período de elaboração desta dissertação foram feitas entrevistas com quatro pessoas responsáveis pelas PPPs nos órgãos, instituições e empresas pesquisadas. No Quadro 9, a seguir, apresenta-se a relação das pessoas entrevistadas e suas respectivas funções nas empresas estudadas, destaca-se que as entrevistas foram realizadas, especificamente, com a Contadora Geral do Estado de Minas Gerais, com o responsável jurídico da Unidade PPP de Minas Gerais, com a responsável técnica pela fiscalização das PPPs no Tribunal de Contas do Estado

de Minas Gerais e com o responsável financeiro da SPE Nascentes das Gerais (gestora do projeto PPP MG-050) A seleção desses profissionais foi proposital, tendo em vista a posição funcional e a capacidade informativa que detêm.

QUADRO 9: Relação dos Entrevistados

Empresa/órgão estudado	Cargo do entrevistado
Secretaria do Estado de Fazenda – Contadoria do Estado	Contador Geral do Governo do Estado de Minas Gerais
Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social – Unidade PPP	Assessor Jurídico
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Técnico do Tribunal de Contas - Coordenadora da Comissão de Estudos das PPPs
SPE – Nascentes das Gerais	Gestor Administrador Financeiro

Fonte: Elaborado pela própria autora

No Quadro 10, a seguir, apresenta-se o roteiro que serviu de base para as entrevistas realizadas. Esse roteiro, que se pautou nos objetivos específicos desta dissertação, também contribuiu para as observações não participantes e para a escolha dos documentos e relatórios investigados na pesquisa documental.

QUADRO 10: Roteiro de Perguntas e Respectivos Objetivos Específicos para a Condução das Entrevistas Semiestruturadas

Questões	Objetivos Específicos
1) Quais as normas nacionais que estão sendo utilizadas nos projetos de PPPs? Quais as principais normas que você utiliza? 2) Quais as normas internacionais também servem de orientação aos projetos? 3) Em relação à Portaria nº 614/2006, quais são os pontos positivos e negativos? 4) Quanto à Lei nº 11.079/2004, quais são as principais críticas (positivas e negativas)? 5) Quanto à Lei nº 14.868/2003, quais são as principais críticas (positivas e negativas)? 6) O manual de parcerias público privadas (minuta) substituirá de forma satisfatória a Portaria nº 614/2006? Você concorda com todas as descrições, explicações e explanações dessa minuta?	√ Descrever e examinar as normas contábeis públicas e privadas brasileiras vigentes que são específicas para contratos PPPs
7) Com base no seu trabalho e na sua experiência, quais são os pontos das leis e portarias que podem ser melhorados para a correta contabilização dos contratos de PPPs? 8) Os contratos firmados no Estado de Minas Gerais foram contabilizados? Se sim, como? Se não, por quê? 9) Para você, as normas brasileiras foram escritas de maneira clara? Por quê? 10) Quais são ou serão as dificuldades encontradas no momento de registro dos contratos de PPPs durante o período de execução da obra ou serviço? Por quê?	√ Identificar e descrever as dificuldades enfrentadas pelos profissionais da contabilidade em relação às normas contábeis de contratos de PPP √ Discutir e analisar se essas dificuldades prejudicam a contabilização dos contratos de PPP
11) Como será feita a prestação de contas dos contratos de PPPs para a população? 12) Quanto à fiscalização pelo Tribunal de Contas, quais são as exigências feitas pelo órgão? É eficaz, eficiente e tempestiva? 13) Quais são os projetos de PPPs em andamento no Estado de Minas Gerais? 14) Esses projetos estão previstos na Lei de Orçamento Anual? Como? 15) Já existem SPEs para os contratos de PPPs firmados? Quais são?	√ Descrever a forma como está sendo feita a divulgação de informações sobre os contratos de PPP √ Identificar possíveis deficiências e limitações nas divulgações contábeis das PPPs

Fonte: Elaborado pela prória autora

As perguntas constantes no Quadro 10 foram direcionadas aos profissionais envolvidos com as PPPs. É necessário ressaltar que foram utilizados os questionamentos adequados à cada um dos entrevistados, de acordo com sua função em relação à PPP, ou seja, não foram feitas todas as perguntas aos entrevistados, pois, prezou-se pela informação que poderia ser adquirida a partir do conhecimento específico de cada profissional entrevistado, em relação aos objetivos específicos propostos.

6.3.3 Pesquisa Documental Indireta

A pesquisa documental indireta foi fundamental para descrição das normas e dados mais pertinentes ao contexto desta pesquisa. Yin (2005) aponta que as informações documentais são relevantes a todos os tópicos do estudo de caso, e o objetivo fundamental do uso de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes.

A pesquisa documental, segundo Cooper e Schindler (2003), é tida como fonte primária, já que corresponde a trabalhos originais sem interpretação ou pronunciamentos representativos de uma opinião ou posição oficial. Na pesquisa documental, foram utilizados: a legislação aplicável às normas contábeis de PPPs, os relatórios contábeis, os manuais e outros documentos correlacionados expedidos a partir da promulgação da Lei nº 11.079/2004.

6.3.4 Pesquisa em Arquivo

Em consonância com Yin (2005), os registros em arquivo – geralmente em computadores – podem ser importantes, mas deve-se tomar cuidado quanto à precisão desses documentos e às condições sob as quais foram produzidos. Para os propósitos do presente trabalho, a pesquisa em arquivos abrangeu os registros das várias reuniões efetuadas no intuito de padronizar os procedimentos contábeis dos contratos PPPs, assim como a lista de pessoas e/ou entidades envolvidas nos processos de parceria.

6.4 Análise dos Dados

Esta pesquisa é de natureza essencialmente qualitativa, uma vez que apresenta as seguintes características: foco na interpretação, em vez da quantificação; ênfase na subjetividade, e não na objetividade; flexibilidade no processo de condução da investigação; e preocupação com o contexto (CASSEL; SYMON, 1995). Além disso, também se pode apontar que se trata de uma pesquisa de natureza aplicada, haja

vista que tem uma ênfase prática na solução de problemas: é conduzida para revelar respostas para questões específicas relacionadas a ação, desempenho e/ou necessidades políticas (COOPER; SCHINDLER, 2003).

Após a coleta de dados realizada conforme os procedimentos indicados na Seção 6.3, procedeu-se à análise documental e à análise de conteúdo. A análise documental, cujo intuito é avaliar registros, relatórios, documentos governamentais e opiniões (COOPER; SCHINDLER, 2003), foi empregada para examinar as normas contábeis vigentes acerca das PPPs (nacionais e internacionais). A análise de conteúdo, que consiste no conjunto de técnicas de análise das comunicações com vistas à descrição do conteúdo das mensagens e à obtenção de indicadores para inferências relativas ao estudo (BARDIN, 2004), foi utilizada para examinar as entrevistas realizadas.

Várias técnicas podem ser utilizadas para a análise de conteúdo, tais como: análise categorial, análise de avaliação, análise da enunciação, análise da expressão, análise das relações e análise do discurso (BARDIN, 2004). Especificamente no caso desta pesquisa, foram empregadas:

- (i) análise de avaliação: técnica que tem como finalidade medir as atitudes do locutor quanto aos objetos de que ele fala, partindo do pressuposto de que a linguagem representa e reflete diretamente aquele que a utiliza;
- (ii) Análise da enunciação: técnica que se apoia em uma concepção da comunicação como processo (e não como dado) e trabalha desviando-se das estruturas e dos elementos formais;

Adicionalmente, recorreu-se também à triangulação, técnica aplicada com vistas a abranger a maior amplitude possível na descrição, explicação e compreensão de um fenômeno (TRIVINOS, 1987). Com interesse direcionado aos processos e produtos diretamente relacionados com o sujeito, averiguaram-se as suas percepções a partir de suas verbalizações nas entrevistas, dos seus comportamentos e ações registrados por meio de observação não participante e de elementos produzidos pelo meio em que ele está inserido (e.g., documentos, especificações de sistemas e

projetos). Em outros termos, a triangulação consistiu na análise integrada dos dados coletados de diversas fontes (*e.g.*, entrevistas, observação, questionário, pesquisa documental).

6.5 Limitações Metodológicas

A escolha metodológica mostrou as potencialidades da pesquisa e buscou evitar subjetividade e vieses. Contudo, é oportuno ressaltar que os resultados encontrados não são generalizáveis por não terem como fundamento todos os projetos de PPPs em andamento no Brasil e por tampouco contarem com o entendimento de todas as pessoas envolvidas nesses grandes projetos, incluindo-se os estudiosos e legisladores que elaboraram os normativos analisados. Em outras palavras, a pesquisa apresentou um recorte da realidade, ou seja, foi estabelecido o limite para a investigação (*i.e.*, as PPPs do Estado de Minas Gerais).

7 DESCRIÇÃO DOS CASOS E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

7.1 Introdução

Tendo em vista os objetivos propostos na presente dissertação, este capítulo expõe as características dos dois projetos de PPP instituídos no Estado de Minas Gerais, quais sejam: a MG-050 e o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves. Após descrição sucinta dos dois projetos, incluem-se os dados obtidos a partir de entrevistas realizadas com os responsáveis descritos no capítulo 6, para, em seguida, apresentarem-se as inferências depreendidas a partir de documentos, contratos, relatórios, e/ou normativos disponibilizados pelos órgãos. Cumpre ressaltar que, embora ambos os projetos de PPPs mineiros já estejam em andamento, não faz parte desta pesquisa verificar a execução das obras em si, mas sim investigar as dificuldades encontradas para a contabilização dos contratos e projetos em execução.

7.2 Caso da PPP MG-50

7.2.1 Descrição

A MG-050 foi o primeiro contrato de concessão na modalidade patrocinada assinado entre o Estado de Minas Gerais e uma empresa particular sob o instituto da PPP. O edital do Projeto de Recuperação da Infraestrutura da Rodovia MG-050 foi fruto de um esforço conjunto entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de

Minas Gerais (DER/MG), a Unidade PPP/MG, a Advocacia-Geral do Estado, a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG) e diversos outros órgãos e entidades do Estado.

A assinatura do contrato entre o Governo do Estado de Minas – concedente – e a construtora Equipav S/A – vencedora do processo de licitação – ocorreu em 21 de maio de 2007. Da união do setor público com o setor privado e em cumprimento das determinações legais, foi criada a SPE Nascentes das Gerais Ltda. – concessionária que administra e gere o contrato da MG-050.

A importância estimada do contrato é de R\$ 2.549.286.000,00, na data-base de dezembro de 2005. Esse montante correspondente ao valor da projeção das receitas provenientes da cobrança da tarifa de pedágio e do recebimento da Carta Precatória pela concessionária, durante todo o prazo da concessão.

A empresa tornou-se responsável, no período de 25 anos contados a partir da data de transferência de controle do sistema existente (*i.e.*, 25 maio de 2007), pela exploração da Rodovia MG-050, com investimentos na ordem de R\$ 712 milhões, incluindo a realização de obras de ampliação de capacidade de tráfego e de recuperação e conservação das vias. O contrato dessa PPP prevê uma contraprestação pecuniária a ser paga pelo DER/MG, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários com a finalidade de subvenção dos investimentos a serem realizados pela SPE. Em outras palavras, como já se espera de um projeto de PPP na modalidade patrocinada, o ente privado receberá uma contraprestação do Estado (parceiro público) mais a tarifa cobrada dos usuários, que, nesse caso, corresponde ao pedágio em alguns pontos da rodovia.

O contrato prevê o risco de demanda e o risco de operações. No que diz respeito ao primeiro, o contrato dispõe que os riscos relacionados à demanda de tráfego na rodovia devem ser compartilhados entre as partes na proporção de 50% para a Concessionária e de 50% para o DER/MG, com eventuais alterações. As consequências do compartilhamento do risco da demanda de tráfego são consideradas para efeito do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, competindo à concessionária Nascentes das Gerais Ltda. a correta avaliação e demonstração

dos possíveis impactos das oscilações na exploração do sistema rodoviário. Já o risco de operações, conforme expresso em contrato, serve para cobrir: erro de projeto, risco do fabricante, despesas extraordinárias, despesas de desentulho, tumultos, incêndio, raio, explosão de qualquer natureza, roubo e furto qualificado, além de danos elétricos.

De acordo com matéria publicada em 29 de maio de 2009, no sítio eletrônico *Agênciaminas*,³⁷ que visa divulgar as notícias do Governo do Estado de Minas Gerais, a concessionária Nascentes das Gerais contabilizou R\$ 140 milhões de investimentos em obras de modernização e operação da via MG-050, que recebe diariamente cerca de 30 mil veículos. Esse montante corresponde ao investimento no período de dois anos de administração dessa SPE e inclui o custeio e as despesas operacionais. A cobrança de pedágio na MG-050 somente foi iniciada depois da realização de diversas melhorias na estrada durante o primeiro ano de concessão patrocinada, estando os recursos proporcionados pela tarifa avaliados na ordem de R\$ 70 milhões.

7.2.2 Perspectiva Contábil

No contrato assinado entre as partes, está descrito que a concessionária deve obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas. Também deve apresentar, até 31 de agosto de cada ano, um relatório auditado de sua situação contábil, incluindo, dentre outros itens, o balanço e a demonstração de resultado correspondente ao semestre encerrado em 30 de junho do mesmo ano. Conforme verificado com o gestor financeiro da SPE Nascentes das Gerais Ltda., Ozéias Rocha, são adicionalmente encaminhados relatórios contábeis e financeiros mensais a partir dos fechamentos das competências. Para tal, é utilizado *software* de gestão integrada (Microsig®), que gerencia os lançamentos e todos os históricos das movimentações. Semestralmente, a empresa é auditada de forma independente e os demonstrativos

³⁷ . Disponível em: <<http://www.agenciainas.mg.gov.br/component/controlemultimidia/noticia?id=25914%3App-da-mg-050-ja-investiu-r140-milhoes-na-operacao-da-via>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

são encaminhados à SETOP (Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas), órgão do Estado responsável pelo contrato de PPP.

De acordo com o contrato assinado, a SPE deve apresentar, até 30 de abril de cada ano, as demonstrações financeiras relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro do ano anterior, incluindo, dentre outros, o Relatório da Administração, o Balanço Anual, a Demonstração de Resultados, os Quadros de Origem e Aplicação de Fundos, as Notas Explicativas (com destaque para as Transações com Partes Relacionadas) e o Parecer dos Auditores Externos e do Conselho Fiscal. Também deve apresentar, até 90 dias após o encerramento de cada semestre civil, informações atualizadas das projeções financeiras da concessão patrocinada, considerando os resultados reais obtidos desde o início da concessão até o semestre anterior e os resultados projetados até o fim do prazo da concessão, utilizando os mesmos modelos e critérios aplicados para a elaboração das projeções financeiras contidas no plano de negócios da rodovia.

7.2.3 Situação Contábil em 2009

Em princípio, conforme informado pela contadora do Estado de Minas Gerais, a MG-050 “está sendo trabalhada” na CODEMIG e, até o final do ano de 2009, os registros efetuados não tinha impactado a contabilidade do Estado. A CODEMIG³⁸ é uma empresa de economia mista, cujo acionista majoritário é o Estado de Minas Gerais ao lado do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG), Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Companhia de Gás de Minas Gerais (GASMIG), Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) e do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI). Essa empresa atua na realização de projetos, obras, serviços e empreendimentos, com destaque para o setor de infraestrutura. Sendo uma empresa de economia mista, o Estado de Minas Gerais tem investimentos no capital da CODEMIG, o que enseja que ela não é da Administração Direta e que a contabilização e as demonstrações contábeis são elaboradas e apresentadas de forma distinta.

³⁸ . Disponível em: <<http://www.codemig.com.br/>>. Acesso em: 14 jan 2009

De acordo com informações dos entrevistados, toda a garantia da MG-050 é dada pela CODEMIG (cf. FIG. 4, a seguir).

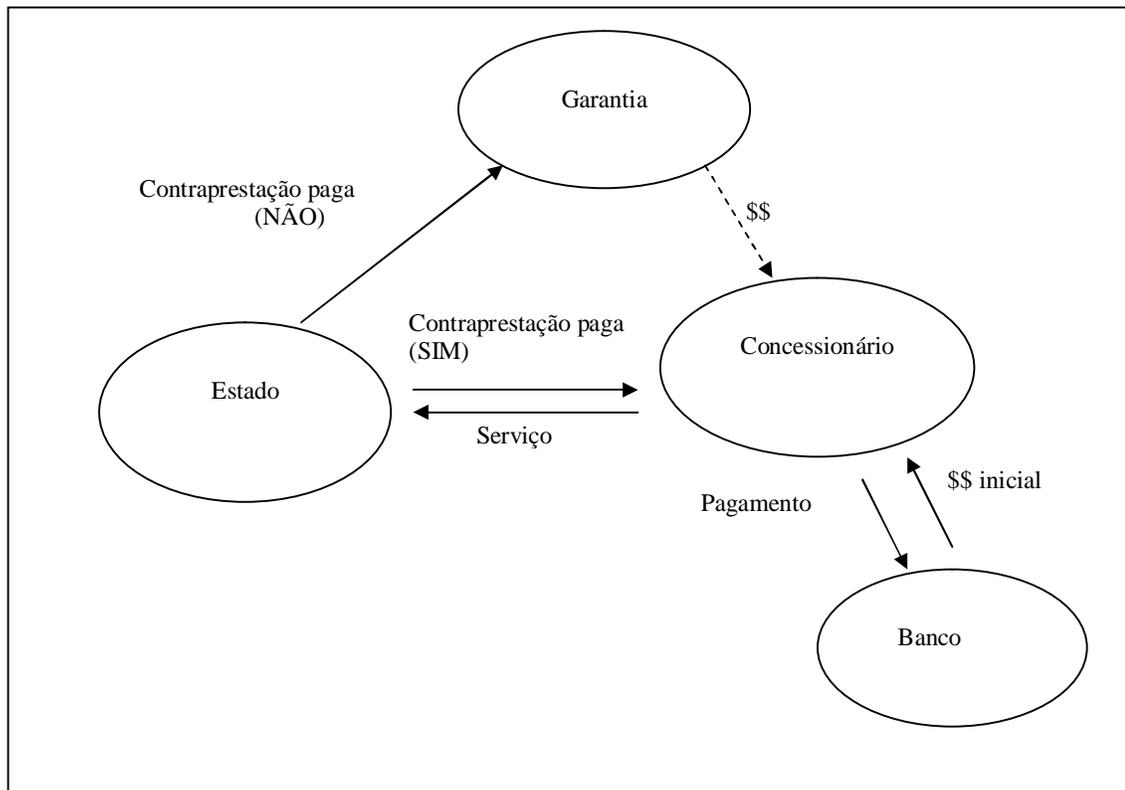


FIGURA 4: Garantia da PPP MG-050

Fonte: elaborada pela própria autora.

A FIG. 4 explicita a garantia da PPP MG-050. Verifica-se que o concessionário financia o investimento inicial por meio de empréstimo bancário para a efetivação do início das obras e prestação do serviço contratado. O Estado, por sua vez, tem a obrigação de pagar as contraprestações ao concessionário, sendo, em caso de não pagamento, acionada a garantia dada pela CODEMIG. De acordo com o assessor jurídico da Unidade PPP, a garantia corresponde ao investimento inicial do ente privado. Em outras palavras, trata-se de uma forma de o concessionário recuperar o capital inicial, uma vez que, a partir do primeiro mês de funcionamento da PPP, o setor privado já começa a receber mensalmente sua contraprestação e passa a ter capital de giro.

Ademais, verificou-se, a partir do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida³⁹ referente ao ano de 2009 e do Balanço Patrimonial de 2009,⁴⁰ ambos do Estado de Minas Gerais, que não há qualquer registro de garantias ou do próprio contrato da PPP MG-050 (Nascentes das Gerais Ltda.). Em outras palavras, essa PPP não está demonstrada contabilmente como ativo ou dívida do Estado. Contudo, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (mais especificamente, no Demonstrativo das PPPs – Orçamento Fiscal⁴¹), verifica-se o registro de Despesas de PPP em relação ao contrato 007/2007 – Concessionária Nascentes das Gerais Ltda. Igualmente, no Relatório Contábil⁴² do exercício de 2009, consta, na conta “Despesa de Caráter Continuado Derivadas de PPP – despesas executadas”, o registro dos valores pagos à concessionária.

7.3 Caso do Complexo Penitenciário

7.3.1 Descrição

Assinado no dia 16 de junho de 2009, o Complexo Penitenciário localizado em Ribeirão das Neves é o mais novo contrato de PPP entre o Estado de Minas Gerais e um ente privado. Por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e mediante licitação, o Estado de Minas Gerais delegou à iniciativa privada, mediante concessão Administrativa, a construção e gestão de um complexo penal na cidade de Ribeirão das Neves, pelo prazo de 27 anos, contados da data da assinatura do contrato.

Essa PPP foi inspirada no modelo do sistema prisional inglês, que adota o conceito DBOT (*Design-Build-Operate-Transfer*), pelo qual a empresa vencedora do processo

³⁹ . Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2009/3quadrimestre2009.pdf. Acesso em: 02 fev. 2010.

⁴⁰ . Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demontracoes_contabeis/balanco_geral/2009/a2009_direta.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2010.

⁴¹ . Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/7-2009/bimestre6/anexoXVII.pdf. Acesso em: 02 fev. 2010.

licitatório cria o projeto arquitetônico, constrói o edifício, cuida da operacionalização da obra e, ao final do contrato, transfere o complexo prisional para o ente público. Esse modelo mineiro de PPP para o sistema prisional já virou referência para outros estados brasileiros, como revela matéria publicada no sítio *Agênciaminas*⁴³ em 16 de junho de 2009.

O complexo será erguido no prazo máximo de 30 meses, a partir da assinatura do contrato, pelo consórcio vencedor – Gestores Prisionais Associados (GPA), constituído por cinco empresas –, com investimento de R\$ 190 milhões, sem custos para o Estado. Durante 27 anos, o consórcio será responsável pela manutenção do complexo, pela segurança interna e pela gestão dos serviços exigidos pelo Estado como atividades de reintegração social. Já o Estado será responsável pela segurança externa, a escolta dos presos e direção da segurança do complexo.

O valor estimado do projeto é de R\$ 2.111.476.080. No contrato, informa-se que esse valor foi calculado com base na soma dos valores nominais de 2008, da contraprestação pecuniária mensal e da parcela anual de desempenho, calculados com base no teto do valor da vaga/dia disponibilizada e ocupada em unidade de regime fechado, ao longo do período de concessão administrativa.

O contrato estipula que a remuneração da concessionária deve ser composta por uma contraprestação pecuniária mensal, por uma parcela anual de desempenho e por uma parcela referente ao parâmetro de excelência. Frisa-se que, somente a partir da entrada em funcionamento da primeira unidade penal, a contraprestação pecuniária mensal deve ser paga pelo poder concedente mediante recursos oriundos do próprio orçamento. Para tanto, o Estado obriga-se a elaborar e executar os orçamentos e demais instrumentos necessários, levando em conta o dever de pagar a contraprestação pecuniária mensal a tempo e modo.

O contrato também dispõe que a contraprestação pecuniária mensal, a parcela anual de desempenho e a parcela referente ao parâmetro de excelência constituem

⁴² . Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demontracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2009.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2010.

⁴³ . Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/component/controlemultimedia/video/1550-ppp-penitenciaria-em-minas-gerais>>. Acesso em: 5 fev. 2010 .

as únicas remunerações devidas à concessionária pelo poder concedente em virtude da execução do objeto do contrato. Esses valores incluem todos os custos diretos e indiretos e demais despesas operacionais, inclusive: depreciação; salários e encargos sociais, trabalhistas e previdenciários; impostos e taxas; dentre outros.

No que tange aos riscos, foram definidos, no contrato, o risco de caso fortuito e força maior e, de forma genérica, todos os riscos inerentes à concessão administrativa. Restou clara a abrangência dos riscos, o que dificulta a contabilização dos contratos baseando-se na perspectiva dos riscos.

7.3.2 Perspectiva Contábil

Consta no contrato que a concessionária deve obedecer aos padrões e às boas práticas de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, nos termos do § 3º do art. 9º da Lei Federal nº 11.079/2004.

No entanto, o contrato de PPP não define os critérios para apresentação dos demonstrativos contábeis por parte da concessionária. Consta um item que, genericamente, estipula que a concessionária deve: (i) facultar ao poder concedente o livre acesso, a qualquer época, aos livros e documentos relativos à concessionária, bem como aos registros e documentos relacionados à obra, atividades e serviços abrangidos pela Concessão Administrativa, incluindo estatística e registros administrativos e contábeis; e (ii) prestar, no prazo estabelecido, os esclarecimentos que lhe sejam formalmente solicitados. Também está disposto no contrato que o poder concedente pode demandar à concessionária, a qualquer tempo e sob qualquer circunstância, prestação de contas e informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira e contábil.

7.3.3 Situação Contábil em 2009

Com base no contrato, verifica-se que o Estado somente começará a pagar a contraprestação proposta ao ente privado no ano de 2011, quando terá sido construído o complexo prisional e, portanto, se dará a disponibilização do serviço. Conforme aponta o assessor jurídico da Unidade PPP, esse projeto vai gerar despesas para o Estado somente a partir de 2011, momento em que, então, serão identificadas e quantificadas as despesas pertinentes ao contrato de PPP.

De acordo com os demonstrativos expedidos pela Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG) do Estado de Minas Gerais e com informações da analista contábil, foram registradas, até o momento, apenas as garantias concedidas aos contratos de PPPs. Verifica-se que, nos demonstrativos, esse registro foi realizado de forma sintética, apresentando o valor global. Consoante os entrevistados, os valores registrados foram informados pela Unidade PPP.

No que tange às garantias, tem-se que o critério é o mesmo utilizado na PPP MG-050. Considerando-se que ainda não há despesas ou receitas para o Estado em relação a essa PPP, tem-se que desembolsos são previstos a partir de 2011, conforme consta na síntese do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – 2009.

7.4 Demais Dados Relevantes em Relação às Normas e Contratos de PPP

Após as entrevistas realizadas ao longo dessa pesquisa, constatou-se que um dos poucos pontos elucidados e pacificados em relação à contabilização das PPPs diz respeito à leitura do contrato. Conforme sublinham a contadora do Estado de Minas Gerais e o assessor jurídico da Unidade PPP, a contabilidade das PPPs é feita com base no contrato que é firmado entre os parceiros público e privado e que prevê os riscos e as garantias. A partir do contrato fechado, a contabilidade sabe o que registrar como direitos e obrigações, sendo que esse registro deve seguir as regras

gerais da Portaria nº 614/2006 e ser realizado de acordo tanto com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público quanto com o novo contexto das normas contábeis aplicadas ao setor público em vigor a partir de 2010.

Todavia, mesmo após a leitura do contrato, há outros pontos a considerar que ainda estão obscuros no que tange à contabilização das PPPs, seja em relação às normas, aos contratos firmados ou aos significados dos termos e expressões. Seguem as principais observações baseadas na análise das normas aplicadas às PPPs em relação aos contratos firmados, ou de um modo geral, as observações feitas em relação às PPPs que prejudicam a contabilização dos contratos.

Não há definição precisa quanto à contabilização do pagamento das contraprestações da PPP como uma dívida do Estado e/ou uma despesa de custeio. Em consonância com a explanação do assessor jurídico da Unidade PPP, juristas e doutrinadores⁴⁴, têm o pensamento majoritário de que todo o gasto do Estado em uma PPP, no que diz respeito tanto à obra quanto à gestão, corresponde a uma despesa de custeio (despesa de caráter continuado), ou seja, nada seria contabilizado como dívida. Ressalta-se, contudo, que essa é uma opinião de profissionais que não são da área contábil e se baseia no argumento de que o Estado paga, mensalmente e por um longo período, para o ente privado (concessionário), o que caracteriza uma despesa de custeio, conforme alhures conceituado. Acrescenta-se que nas entrevistas, os profissionais ligados à área contábil pública não se manifestaram acerca da forma de contabilização dos contratos PPPs, sendo afirmado que somente após a análise dos contratos firmados será feito o registro contábil em consonância com os princípios fundamentais de contabilidade e da Portaria nº 614/2006.

Não obstante o exposto, conforme desenvolvido no Capítulo 4 desta dissertação, o art. 4º da Portaria nº 614/2006 pressupõe, ainda que de forma não muito claramente definida, que o gasto do Estado deve ser lançado como operação de crédito. Essa assertiva é válida quando o art. 4º da citada portaria expressa que

⁴⁴ Alexandre Santos Aragão, Vera Monteiro, Maurício Portugal e Lucas Navarro Prado, dentre outros

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

Todavia, há que se considerar que, no manual, existe a possibilidade de ambos os registros (*i.e.*, como dívida do Estado e como despesa de caráter continuado) e que, no corpo da Lei das PPPs (*i.e.*, art. 27 e 28), são estipulados limites de gasto tanto para operação de crédito (dívida) quanto para despesa de caráter continuado (custeio).

Verifica-se, então, que o ponto de definição se o gasto com a PPP é uma operação de crédito ou uma despesa de custeio não está pacificado. Apesar da determinação da Portaria nº 614/2006 e também da informação do assessor jurídico da Unidade PPP de que os lançamentos contábeis até então realizados acerca das PPPs deveriam e estariam sendo feitos como dívida do Estado, verificou-se que, de acordo com o relatório de gestão fiscal – demonstrativo da dívida consolidada líquida, referente ao orçamento fiscal do ano de 2009 –, não ocorreram lançamentos contábeis de dívida contratual de PPP naquele ano. Todavia, constam registros em Despesa de Caráter Continuado no Relatório Contábil de 2009.

Outro ponto que apresenta questionamento, conforme suscitado pelo assessor jurídico da Unidade PPP, refere-se ao valor da dívida a ser contabilizada, caso seja atendida a Portaria nº 614/2006. Em outros termos, ainda não é consensual se se deve considerar somente a contraprestação do Estado ou se, juntamente com ela, os demais gastos com os projetos de PPP, como, por exemplo, verificador independente, bombeiros e policiais. No que tange ao gasto com verificador independente, cumpre ressaltar que corresponde a uma empresa terceirizada que avalia a performance do ente privado na execução do contrato, e que tanto os bombeiros quanto os policiais tem a função social com a segurança pública.

Outra questão que não restou clara na norma da PPP e que é identificada pelo assessor jurídico da Unidade PPP refere-se ao art. 28 da Lei nº 11.079/2004, ou seja, o que significa e caracteriza a “despesa de caráter continuado” para que seja

apurada a garantia prevista nesse artigo. Na Lei das PPPs e na Lei nº 12.204/2009 que altera a Lei nº 11.079/2004, dentre outras, está descrito que a “União não poderá conceder garantia (...) se a soma das despesas de caráter continuado, derivadas da parceria, tiver excedido a 3% da receita corrente líquida”. Além da dúvida quanto ao conceito de despesa de caráter continuado, conforme mencionado no Capítulo 4, acrescenta-se o problema de como devem ser caracterizadas as despesas obrigatórias de caráter continuado nos contratos de PPP. Conforme entendimento do assessor jurídico da Unidade PPP, os requisitos que caracterizam uma despesa de caráter continuado em uma PPP poderiam/deveriam ser: (i) a despesa é derivada da parceria; (ii) a despesa é de custeio; e (iii) a despesa é assumida por período superior a dois exercícios financeiros. Essas características, contudo, ainda não estão pacificadas, pois se tratam de cogitações do entrevistado.

Em suma, independentemente da modalidade de PPP utilizada (*i.e.*, administrativa ou patrocinada) e do órgão assegurador da garantia, a forma de contabilização das PPPs ainda está repleta de incertezas. Por se tratar de um assunto novo, nada está pacificado e ainda há carência de base para o registro contábil, a despeito de todo o estudo do cenário das PPPs no mundo, em especial na Europa, que fora previamente realizado para servir de argumento para trazer o instituto PPP e suas normas para o Brasil.

Além de todos esses pontos obscuros, foi informado pela contadora geral do Estado de Minas Gerais que ainda está sendo aguardada a conversão das normas contábeis aplicadas ao setor público para depois serem verificados os registros a serem feitos. Somente após a concretização e o andamento das PPPs é que será estudado como serão preparados e feitos os registros contábeis baseados nos contratos. Há, no momento, por parte da Unidade PPP, da Contadoria Geral do Estado, Tribunal de Contas do Estado e das SPEs, uma busca por informações, estudo da LRF quanto a aspectos de despesa executada e conversas tempestivas com a União para entendimentos das normas e efetuação dos registros contábeis. Isso implica, obviamente, a possibilidade de muitas dúvidas ainda surgirem ao longo da execução dos projetos de PPP, já que os profissionais estão esperando o desenvolvimento desses projetos, para, então, aprenderem mais e fazerem os ajustes necessários.

No que tange às SPEs, também há dúvidas quanto ao futuro contábil das PPPs. Primeiramente, não foi estabelecido o padrão ideal de governança corporativa a que as SPEs devem ser submetidas. Considerando-se que o registro contábil das PPPs pode ser feito a partir da contabilização dos ativos das SPEs e que estas devem ser regulamentadas, surge a dúvida de quais parâmetros de padronização devem ser observados e utilizados.

De acordo com gerente financeiro da SPE Nascentes das Gerais as dúvidas das SPEs recaem sobre o que ainda está por vir, já que a contabilização dessas organizações segue os conceitos tradicionais da contabilidade privada, o que não gera demais percalços nos lançamentos e nos fechamentos contábeis. Entretanto, ocorre que há uma sinalização de ruptura do modelo tradicional para adoção de métodos específicos de contabilização em um sistema de PPPs. Sobre essas dúvidas, os responsáveis pelas SPEs ainda não têm como opinar, haja vista que desconhecem as mudanças metodológicas para o registro contábil.

8 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

8.1 Introdução

Neste capítulo, confrontam-se e analisam-se as normas contábeis existentes no âmbito nacional, sendo feita explanações acerca de sua aplicabilidade e adequabilidade aos contratos de PPP. Nesse ponto, investiga-se se as normas contábeis vigentes no momento são adequadas aos contratos de PPP e quais as dificuldades encontradas pelos profissionais ligados aos projetos e em especial por aqueles que registram os contratos no Setor Público.

Cumprindo ressaltar que este trabalho não teve como objetivo apresentar um estudo jurídico da Lei de PPP do Brasil. Por essa razão, não se ateve a detalhes legais dos contratos, tais como processo de licitação e criação da SPE.

8.2 MG-050

Confrontando-se o referencial teórico e o contrato da PPP MG-050, verificam-se pontos que necessitam de esclarecimento.

O padrão de governança corporativa estipulado na norma contábil, na literatura e no contrato deve ser mais bem definido, a fim de que a SPE tenha condições de apresentar registros comparáveis. Em outras palavras, não está claro qual o padrão de governança a ser seguido para que as SPEs, e conseqüentemente o ente público, possam efetuar registros contábeis.

O contrato exige um conjunto de relatórios e demonstrativos que devem ser apresentados em épocas determinadas. Acredita-se que as obrigações impostas têm o objetivo de pormenorizar a prestação de contas, de avaliar o desempenho e a qualidade das aplicações financeiras, além de controlar o andamento do projeto.

Conforme se depreendeu dos dados obtidos, os demonstrativos do governo registraram, até o momento, somente as garantias do contrato de PPP. Considerando-se que a garantia da MG-050 foi dada pela CODEMIG, a qual, por ser uma empresa de economia mista, apresenta demonstrações contábeis diferentes daquelas do Setor Público, é possível que o Estado perca a referência do valor pago no contrato. Ademais, resta prejudicada a prestação das devidas contas e demonstrações do ente público para a sociedade.

A partir dos demonstrativos contábeis disponíveis para consulta, verifica-se que, apesar de constarem as contas contábeis relacionadas às PPPs no Demonstrativo de Dívida Consolidada referente ao ano de 2009, não há registro de valores, conforme mostra a FIG. 5, a seguir.

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA
ORÇAMENTO FISCAL
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2009

CALCULO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	SALDO DO EXERCÍCIO DE 2009		
		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	58.405.534.210,79	58.418.482.767,50	58.108.869.291,24	58.967.869.900,47
Dívida Contratual	55.992.613.127,60	56.011.642.214,92	55.721.106.112,96	56.405.910.814,14
Dívida Contratual de PPP	-	-	-	-
Demais Dívidas Contratuais	55.992.613.127,60	56.011.642.214,92	55.721.106.112,96	56.405.910.814,14

FIGURA 5: Relatório de Gestão Fiscal – Dívida Contratual de PPP

Fonte: Contadoria Geral do Estado de Minas Gerais

Sendo assim, depreende-se que, mesmo em operacionalização desde o ano de 2007, somente há o reconhecimento do Estado para o futuro lançamento das PPPs como ativo ou dívida do Estado. Cumpre salientar que, atualmente, esse instituto está presente somente nas despesas do Estado, conforme mostra a FIG. 6, a seguir.

ESTADO DE MINAS GERAIS
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
ORÇAMENTO FISCAL
JANEIRO A DEZEMBRO 2009/BIMESTRE NOVEMBRO-DEZEMBRO

DESPESAS DE PPP	EXERCÍCIO ANTERIOR	EXERCÍCIO CORRENTE	EXERCÍCIO 2010	EXERCÍCIO 2011	EXERCÍCIO 2012	EXERCÍCIO 2013
Do Ente Federado	4.310.599,60	8.177.526,65	9.252.485,40	60.430.806,11	96.986.749,47	96.986.749,47
Contrato 007/2007 - Concessionária Nascentes das Gerais	4.310.599,60	8.177.526,65	9.252.485,40	9.252.485,40	9.252.485,40	9.252.485,40
Contrato 336039.54.1338.09 - Gestores Prisionais Associados				51.178.320,71	87.734.264,07	87.734.264,07
Das Estatais Não-Dependentes	-	-	-	-	-	-
TOTAL DAS DESPESAS	4.310.599,60	8.177.526,65	9.252.485,40	60.430.806,11	96.986.749,47	96.986.749,47

FIGURA 6: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Despesas de PPP

Fonte: Contadoria Geral do Estado de Minas Gerais

Observa-se que há uma projeção das despesas de PPP para um período de dez anos (de 2009 a 2018), sem incluir o exercício anterior. Essa projeção, elaborada em 2009, é feita para os próximos 10 anos considerando como data base o exercício anterior (2008), conforme exhibe a FIG. 7, a seguir, que contém a complementação do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas.

ESTADO DE MINAS GERAIS
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
ORÇAMENTO FISCAL
JANEIRO A DEZEMBRO 2009/BIMESTRE NOVEMBRO-DEZEMBRO

DESPESAS DE PPP	EXERCÍCIO 2014	EXERCÍCIO 2015	EXERCÍCIO 2016	EXERCÍCIO 2017	EXERCÍCIO 2018
Do Ente Federado	96.986.749,47	96.986.749,47	96.986.749,47	96.986.749,47	96.986.749,47
Contrato 007/2007 - Concessionária Nascentes das Gerais	9.252.485,40	9.252.485,40	9.252.485,40	9.252.485,40	9.252.485,40
Contrato 336039.54.1338.09 - Gestores Prisionais Associados	87.734.264,07	87.734.264,07	87.734.264,07	87.734.264,07	87.734.264,07
Das Estatais Não-Dependentes	-	-	-	-	-
TOTAL DAS DESPESAS	96.986.749,47	96.986.749,47	96.986.749,47	96.986.749,47	96.986.749,47

FIGURA 7: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Despesas de PPP (parte II)

Fonte: Contadoria Geral do Estado de Minas Gerais

8.2 Complexo Penitenciário

O contrato é uma das principais fontes de informação para a contabilização das PPPs e, portanto, deve ser elaborado da melhor forma possível, prevendo e enumerando todos os possíveis riscos e garantias do negócio.

Considerando-se o contrato firmado para a PPP do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, pode-se observar que a definição dos riscos inerentes ao contrato é bastante genérica. Sendo assim, é inviável saber se o setor público assumirá parte relevante dos riscos (conforme definido no art. 4º da Portaria nº 614/2006) e, assim, contabilizar o contrato.

O referido contrato não define quais demonstrativos contábeis e financeiros devem ser apresentados pela concessionária à concedente a título de prestação de contas e divulgação dos resultados. Em outras palavras, o contrato assinado mais uma vez carece de especificações e informações imprescindíveis para a contabilização dos ativos da PPP no Balanço Público.

Tendo-se em vista que o Estado somente pagará as contraprestações à concessionária a partir de 2011, conforme mostra a figura 6, as dúvidas em relação à contabilização do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves ainda estão por vir. Acrescenta-se a essa situação o fato de que as garantias do citado contrato já registradas não apresentam informações claras e objetivas, conforme revela o mesmo Demonstrativo das PPPs, transcrito conforme segue.

ESTADO DE MINAS GERAIS
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
ORÇAMENTO FISCAL
JANEIRO A DEZEMBRO 2009/BIMESTRE NOVEMBRO-DEZEMBRO

RREO - Anexo VXII (Lei nº 11.079, de 30.12.2004, arts. 22, 25 e 26)

ESPECIFICAÇÃO	SALDO TOTAL EM 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (a)	REGISTROS EFETUADOS EM 2009		SALDO TOTAL (c) = (a + b)
		No bimestre	Até o bimestre (b)	
TOTAL DE ATIVOS				
Direitos Futuros				
Ativos Contabilizados na SPE				
Contrapartida para Provisões de PPP				
TOTAL DE PASSIVOS (I)				
Obrigações Não Relacionadas a Serviços				
Contrapartida para Ativos da SPE				
Provisões de PPP				
GARANTIAS DE PPP (II)		409.518.841,54	409.518.841,54	409.548.841,54
SALDO LÍQUIDO DE PASSIVOS DE PPP (III) = (I - II)		(409.518.841,54)	(409.518.841,54)	(409.548.841,54)

FIGURA 8: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Orçamento Fiscal

Fonte: Contadoria Geral do Estado de Minas Gerais

Por meio do Balanço Patrimonial de 2009, o qual evidencia também as contas do grupo Compensado, é evidenciado que somente a PPP do Sistema Prisional foi registrada. Essa informação também pode ser verificada no relatório contábil do exercício de 2009, que integra o Balanço Geral de Estado de Minas Gerais, para fins de prestação de contas do governador ao povo mineiro (cf. FIG. 9, a seguir).

TABELA 41 - ATIVO COMPENSADO
Estado de Minas Gerais - 2009

Descrição	2008	2009	AV %	R\$ milhares
				AH%
Bens e Direitos do Estado sob Responsabilidade de Terceiros	25.954.674	34.605.767	81,78	33,33
Responsabilidade de Terceiros	15.608.345	22.854.471	54,01	46,42
Outras Compensações Ativas	3.525.850	7.707.879	18,22	118,61
Obras em Andamento não Patrimoniáveis	1.010.588	2.164.593	5,12	114,19
Parcerias Público Privadas - PPP	-	2.626.719	6,21	
Contratos Parcerias Público Privadas - Sistema Prisional		211.476	4,99	
Garantias Concedidas p/ Parc. Público a Executar - Sist. Prisional		409.519		
Garantias Ofertadas p/ Parceiro Priv. a Executar - Sist. Prisional		105.724	0,25	

FIGURA 9: Tabela 41 – Ativo Compensado

Fonte: Contadoria Geral do Estado de Minas Gerais

Denota-se, a partir do exposto, que, apesar de ambos os projetos não apresentarem registros transparentes, o contrato da PPP – Sistema Prisional apresenta maior evidência que o contrato da PPP MG-050. Todavia, ainda é preciso mais clareza e complemento de informações para se atingir o mínimo necessário para a comparabilidade dos projetos, valores e prestação de contas do dinheiro público à sociedade.

8.3 Contexto Geral

Se há dúvidas e incertezas em relação à Lei nº 11.079/2004, no que diz respeito aos seus termos, às garantias oferecidas, aos riscos aplicados aos projetos, à elaboração do contrato e à execução e fiscalização da obra/projeto, a parte contábil também está tendo problemas potenciais. A Portaria nº 614/2006, que preza pela consolidação das contas públicas, não é clara e dispõe diretrizes genéricas. Apesar de a própria Portaria prever que, para a contabilização do ativo, deve prevalecer a essência sobre a forma, verifica-se que, na prática, esse não é um procedimento tão simples.

Há que se preocupar primeiramente em definir qual é a essência do projeto: o serviço prestado, a obra entregue ou a gestão propriamente executada. Sendo assim, não basta simplesmente registrar o contrato assinado entre as partes; é preciso entender a essência de cada contrato, função nada fácil para os profissionais. Apesar de constar na Lei nº 11.079/2003 que basta o parceiro público assumir parte relevante de um entre os três riscos do negócio para se caracterizar a essência, não é fácil definir (assim como não está claro e fundamentado) o que ou qual seria parte relevante dos contratos. Cabe ressaltar que, inclusive nos países onde esse instituto é utilizado há mais tempo, a contabilização não está totalmente estabelecida, havendo dúvidas e aperfeiçoamentos constantes, mesmo quando determinada a prevalência da essência sobre a forma.

Verifica-se, além disso, que a questão da contabilização do contrato como dívida do Estado ou como despesa de caráter continuado é um forte ponto que deve ser discutido, a fim de se atingir um denominador comum nas opiniões dos especialistas e demais profissionais envolvidos no processo das PPPs. O assessor jurídico da Unidade PPP sugeriu a repartição do gasto do Estado da seguinte forma: o valor somente da garantia dada no contrato seria uma dívida a ser paga, e o restante do valor do contrato seria registrado como despesa de caráter continuado (custeio). Essa sugestão parece plausível e pode vir a ser a solução de vários problemas no momento da contabilização e também para a prestação de contas para a sociedade. O importante, conclui-se, é padronizar uma forma de contabilização, a fim de viabilizar a comparação e análise das demonstrações financeiras, tanto no setor

público quanto no setor privado, e viabilizar a avaliação da aplicação dos recursos públicos em benefício à sociedade.

Também devem ser observados os fatos ocorridos na contabilização das PPPs no exterior, as quais, até o momento, podem ser consideradas despesa de caráter continuado ou dívida, dependendo do risco assumido. Essa possibilidade de variação de registro prejudica a comparabilidade dos demonstrativos e, portanto, deve-se tentar atingir, no caso brasileiro, uma padronização contábil para as PPPs. Ademais, a padronização é necessária porque, após assinatura dos contratos, que normalmente são de longa duração, podem surgir dificuldades em relação ao cumprimento do que foi acordado, devido a mal elaboração e/ou interpretação infundada desses contratos. Também pode haver contratos celebrados em meio a incertezas, com custos que podem ser políticos, já que ultrapassam mandatos eletivos, podem ocorrer mudanças na economia (crises ou fortalecimentos) e até mesmo mudanças na política. Portanto, considerando que as normas contábeis são apresentadas de forma genérica, quanto maior as especificações dos contratos, melhor para os entes público e privado, assim como para a sociedade.

Após todas as análises, verificou-se que o problema não está somente no entendimento e na aplicação das normas contábeis; cabe também aos profissionais (*i.e.* juristas, doutrinadores, contadores, advogados, gestores) aperfeiçoar seus conhecimentos e elaborar melhor os contratos. Para tanto, os órgãos envolvidos com as PPPs, como a Unidade PPP, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a Contadoria do Estado de Minas Gerais, algumas Secretarias de Estado e, futuramente, o Ministério Público têm que se preparar melhor, buscar e trocar mais informações e interagir entre si para a construção de um conhecimento sólido.

Por fim, ante todo o exposto, além da falta de informações e especialmente de conhecimento em relação às PPPs, os profissionais contábeis aguardam a concretização da convergência das NBCASP às normas internacionais para assumirem uma postura definida em relação às PPPs.

9 CONCLUSÃO

9.1 Introdução

Este capítulo apresenta as conclusões obtidas ao longo da dissertação, as quais são expostas em relação ao referencial teórico, à metodologia aplicada, aos estudos de caso analisados e aos objetivos propostos. Ademais, são enumeradas algumas sugestões para futuras pesquisas e tecidas algumas considerações finais.

9.2 Quanto ao Referencial Teórico

A revisão da literatura, apresentada nos Capítulos 2 a 5, enfatizou aspectos relacionados ao tema da pesquisa, contemplando desde o surgimento das PPPs até sua atual situação no Brasil, assim como as normas contábeis, a forma de contabilização estabelecida nessas normas e a forma de controle e fiscalização das PPPs. O desenvolvimento de tal revisão foi imprescindível para a condução da pesquisa, uma vez que permitiu compreender a importância e a evolução das PPPs, em especial no que diz respeito ao aspecto contábil dos projetos.

O Capítulo 2 enfocou os aspectos gerais das PPPs, enfatizando a necessidade de criação desse instituto para o desenvolvimento do Estado. A Seção 2.2 tratou das PPPs no contexto mundial e trouxe exemplos da utilização das PPPs em alguns países. As Seções 2.3 e 2.4 expuseram as principais características das PPPs no Brasil, assim como os projetos em andamento no país. Essas descrições foram de fundamental importância para compreender como estão sendo utilizadas as PPPs.

O Capítulo 3 contemplou as normas contábeis para os contratos de PPP, enfatizando: (i) a necessidade de convergência e transparência dessas normas aplicadas ao setor público, a fim de se lograr a padronização dos registros e dos demonstrativos (Seção 3.2), e (ii) alguns aspectos das normas contábeis internacionais que podem interferir nas normas brasileiras (Seção 3.3). Nesse capítulo também foram abordadas as normas nacionais (Seção 3.4) e descritos os pontos relevantes para a contabilização dos contratos de PPP. Sendo assim, puderam ser percebidas várias peculiaridades que são encontradas nos normativos contábeis para as PPPs e que foram essenciais no momento da análise dos dados.

O Capítulo 4 apresentou a contabilização propriamente dita das PPPs, bem como os aspectos específicos necessários para o registro contábil. Esse capítulo foi primordial para a consecução dos objetivos propostos nessa pesquisa, haja vista que o confronto da teoria da norma com a prática adotada na contabilização apontou diversos problemas e questionamentos.

Por fim, o Capítulo 5 evidenciou a coordenação, o controle e a fiscalização das PPPs. Esse capítulo permitiu verificar que ainda falta muito conhecimento e aperfeiçoamento por parte dos órgãos em relação ao controle e fiscalização das PPPs no âmbito nacional.

9.3 Quanto à Metodologia

O método de estudo de casos permitiu a análise detalhada das unidades de análise (*i.e.*, os contratos dos projetos de PPP da MG-050 e do Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves), e das unidades de observação (*i.e.*, os relatórios e demonstrativos contábeis). Nesse sentido, pode perceber-se que a prática contábil utilizada nos contratos PPPs ainda é muito distante daquela definida nas normas contábeis para esses contratos.

Foram utilizadas diversas técnicas de coleta de dados (*i.e.*, entrevistas, observação não participante, pesquisa documental), o que permitiu que uma técnica

complementasse a outra e, assim, gerasse melhores resultados. Para o exame dos dados, recorreu-se à análise de conteúdo e à triangulação, o que possibilitou uma adequada interpretação dos dados.

Conclui-se, portanto, que a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa foi adequada e permitiu que os objetivos fossem alcançados e que o problema de pesquisa fosse respondido.

9.4 Quanto aos Estudos de Caso

O Capítulo 7 apresentou os estudos de caso e o levantamento de dados referentes às PPPs, enfatizando algumas características, os aspectos contábeis e a contabilização dos dois projetos de PPP em andamento em Minas Gerais. Os resultados referentes aos estudos de caso foram apresentados e discutidos no Capítulo 7, no qual se avaliou como estão sendo contabilizados os contratos de PPP e se concluiu que a contabilização ainda é inexpressiva e repleta de dúvidas

Com a análise e interpretação dos dados apresentadas no Capítulo 8, foi possível responder ao problema de pesquisa. Concluiu-se que as normas contábeis brasileiras dos contratos de PPP ainda não são claras e objetivas, prejudicando seu entendimento por parte dos profissionais contábeis.

9.5 Quanto aos Objetivos Propostos

Por ser uma pesquisa de caráter qualitativo, compete ressaltar que os resultados encontrados foram descritos ao longo de toda esta dissertação. Portanto, esta seção consiste apenas em uma síntese das conclusões acerca das normas contábeis para contratos de Parceria Público-Privadas no Brasil.

Em relação ao objetivo geral desta pesquisa (*i.e.*, analisar a clareza e aplicabilidade das normas contábeis brasileiras que regem sobre o estabelecimento de contratos

de PPP e identificar por que os profissionais contábeis enfrentam dificuldades na contabilização de projetos de PPP), conclui-se, que as normas contábeis para os contratos PPP, além de parcas, não são claras e objetivas, prejudicando o registro e evidência contábil, o que promove dificuldades para os profissionais da área no momento da contabilização dos contratos. Essa conclusão geral pode ser evidenciada a partir dos comentários aos objetivos específicos desta pesquisa, descritos a seguir.

Objetivo 1: Descrever e examinar as normas contábeis públicas brasileiras vigentes em relação à celebração de contratos de PPP.

Para atingir esse objetivo, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre o assunto em literatura nacional e concluiu-se que a legislação existente carece de aperfeiçoamento, sendo poucas as normas contábeis brasileiras em vigência para os contratos de PPP. Está em fase de discussão para aceitação ou não o manual de procedimentos contábeis elaborado com o intuito de substituir a Portaria nº 614/2006 em vigor. Também está sendo aguardada a convergência total das novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público às normas internacionais para, então, serem realizados os ajustes necessários e, provavelmente, alterações significativas nas normas contábeis para as PPPs. Após exame de todo o arcabouço legal e contábil e das entrevistas, observou-se que as normas e portarias não são claras em alguns conceitos, o que dá margem a duplas interpretações e/ou incertezas nos procedimentos a serem adotados quando da contabilização. Por fim, concluiu-se que as normas contábeis públicas brasileiras vigentes em relação à celebração de contratos de PPP apresentam-se genericamente, sendo necessária a análise de cada caso para identificar a contabilização do ativo e passivo. Todavia, considerando-se a inovação desse instituto, a análise caso a caso ainda não está dando resultados.

Objetivo 2: Descrever a forma como estão sendo divulgadas as informações contábeis sobre os contratos de PPP em andamento.

Para atender a esse objetivo, foram consultados os demonstrativos contábeis disponíveis no sítio da Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais e verificou-se que tanto o registro quanto a divulgação das informações contábeis sobre os contratos de PPP são feitos de forma precária. A ausência de padronização dos registros contábeis, o desconhecimento da melhor forma de contabilização em virtude de falta de informação dos contratos e, ainda, a espera pela convergência das normas contábeis aplicadas ao setor público procrastinam os lançamentos e divulgação contábil. Verificou-se que, até o presente momento, registraram-se as garantias do contrato da PPP do Complexo Penitenciário e algumas despesas de caráter continuado, as quais, depreende-se, devem ser as contraprestações pagas pelo contrato da MG-050. No entanto, compete destacar que essa forma de divulgação esparsa promove a falta de prestação de contas à sociedade. Nos demais demonstrativos contábeis disponíveis para consulta no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, não constam valores relacionados às PPPs, em especial aqueles que deveriam ser registrados como dívidas do Estado.

Objetivo 3: Identificar possíveis deficiências e limitações nas divulgações contábeis das PPPs.

Para atender a esse objetivo, foram consultados os demonstrativos contábeis disponíveis no sítio da Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais, além de dados obtidos a partir das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, e verificou-se que a divulgação não está clara e objetiva. Por exemplo, no caso do projeto da MG-050, em operacionalização desde 2007, não foi encontrado registro contábil algum e tampouco se obtiveram informações de que a contabilização esteja sendo feita em outro órgão. Os poucos registros efetuados até o momento estão sendo contabilizados como despesa de caráter continuado, embora o art. 4º da Portaria nº 614/2006 os aponte (ainda que de forma não muito clara) como dívidas. Não se tem certeza de que os registros efetuados correspondem às contraprestações do Estado e tampouco se sabe se essa contabilização foi feita como despesa ou como dívida. As primeiras divulgações acerca das PPPs somente foram feitas a partir de

sexto bimestre de 2009, apesar da PPP MG-050 estar em operacionalização desde 2007, e, mesmo assim, observa-se que, em grande parte dos demonstrativos disponíveis nos sítios do governo, as contas referentes às PPPs estão em branco (*i.e.*, não foram lançados valores). Sendo assim, identificou-se que as divulgações contábeis apresentam-se deficientes e limitadas em vários aspectos, o que é ainda mais comprometido pelo fato de os projetos de PPP serem um instituto novo e, conseqüentemente, os profissionais envolvidos nesses projetos ainda não terem conhecimento profundo acerca dessa matéria.

Objetivo 4: Identificar e descrever as dificuldades enfrentadas pelos profissionais da contabilidade quando da aplicação de normas contábeis específicas para contratos de PPP.

Para atingir esse objetivo, foram conduzidas entrevistas com profissionais que participavam, no momento, da coordenação, da contabilização pública e do controle das PPPs e com profissionais responsáveis pela contabilização das SPEs envolvidas nos projetos. Após a análise dos dados, concluiu-se, mais uma vez, que as principais dificuldades encontradas pelos profissionais correspondem à falta de clareza e objetividade tanto das normas de PPP vigentes como dos próprios contratos de PPP em vigor. Além da Portaria nº 614/2006 ter sido elaborada com diretrizes gerais, os profissionais de contabilidade estão aguardando as novas normas aplicadas ao setor público para registrar os contratos. Verificou-se que ainda não há conhecimentos profundos para fazer a contabilização ou para dirimir dúvidas em relação aos contratos. Contudo, compete salientar que, ao longo desta pesquisa, puderam ser observadas mudanças de opiniões e amadurecimento de ideias, além de realizações de grupos de estudos dos próprios órgãos envolvidos nas PPPs visando aperfeiçoar o conhecimento na área. Há expectativa dos profissionais de que, com o andamento e maturação das PPPs, o registro contábil dessas parcerias seja mais transparente, tempestivo, pormenorizado e homogêneo e se torne uma grande fonte informativa para os usuários.

Objetivo 5: Discutir e analisar se as dificuldades dos profissionais prejudicam a contabilização dos contratos das PPP.

Para atender esse objetivo, foram conduzidas entrevistas com os profissionais da Contadoria Geral do Estado e realizadas análises dos demonstrativos contábeis públicos disponíveis para consulta na Internet, e verificou-se que as dificuldades enfrentadas pelos profissionais retardam os registros e a divulgação. Considerando-se que os contratos tampouco foram elaborados de maneira clara, haja vista a provável inexperiência dos órgãos e instituições frente a novidade dessa forma de contratação, os profissionais estão inseguros ante tanta subjetividade. O estudo de caso da MG-050 deixou claro que, apesar da SPE estar operando desde 2007, os registros contábeis não estão sendo trabalhados no Estado, mas sim na CODEMIG – fato que não consta em qualquer demonstrativo contábil para o acompanhamento da sociedade.

Para fins de visualização de todo o exposto, o Quadro 11, a seguir, apresenta as conclusões referentes a cada objetivo específico desta dissertação.

QUADRO 11: Síntese dos Resultados

Objetivos Específicos	Capítulos e Seções	Síntese do Resultado
Descrever e examinar as normas contábeis públicas brasileiras vigentes em relação à celebração de contratos de PPP	Capítulo 2 e Capítulo 3,	As normas existentes são poucas e necessitam de aperfeiçoamento e aprofundamento. As normas não são claras e apresentam-se genéricas. Está sendo desenvolvido o Manual de Procedimentos Contábeis. Está sendo aguardada a convergência e adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.
Descrever a forma como estão sendo divulgadas as informações contábeis sobre os contratos de PPP em andamento	Capítulo 5 e Capítulo 6	Registro e divulgação feitos de forma precária. Somente foi efetuado o registro das garantias do Complexo Penitenciário. Nos demais demonstrativos contábeis, não há registro de valores relacionados às PPPs.
Identificar possíveis deficiências e limitações nas divulgações contábeis das PPP	Capítulo 4 e Capítulo 6	A divulgação não é clara e objetiva. Alguns registros podem estar sendo feitos em outro órgão, o que propicia a ausência de informações nos demonstrativos do ente público. Não se sabe se o registro realizado como despesa de caráter continuado corresponde à contraprestação do Estado (<i>i.e.</i> , todo registro deve ser identificado). Somente foram feitas divulgações a partir do sexto bimestre de 2009.
Identificar e descrever as dificuldades enfrentadas pelos profissionais da contabilidade quando da aplicação de normas contábeis específicas para contratos de PPP	Capítulo 6	Constatou-se falta de clareza e objetividade das normas voltadas para a PPP, assim como dos contratos elaborados para a parceria do setor público com o setor privado. A Portaria nº 614/2006 descreve o que fazer e como fazer a partir de diretrizes gerais. Também está sendo aguardada a convergência das normas brasileiras aplicadas ao setor público às normas internacionais. Há expectativa de que, com o andamento e maturação das PPPs, o registro contábil das PPPs seja mais transparente, tempestivo, pormenorizado e homogêneo e se torne uma grande fonte informativa para os usuários.
Discutir e analisar se essas dificuldades prejudicam a contabilização dos contratos das PPPs	Capítulo 6	As dificuldades enfrentadas pelos profissionais retardam os registros e a divulgação contábil. Os profissionais estão inseguros ante tanta subjetividade das normas. Os contratos não foram elaborados de maneira clara, haja vista a provável inexperiência dos órgãos e instituições frente a novidade dessa forma de contratação.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

9.6 Sugestões para Pesquisas Futuras

A seguir, apresentam-se algumas sugestões de pesquisas futuras para complementar este estudo:

- Analisar os contratos de PPPs em andamento em outros Estados, compará-los entre si e apurar se as dificuldades são as mesmas.
- Aguardar a nova padronização da contabilidade pública com as normas internacionais e verificar se ocorreram grandes modificações em relação ao registro das PPPs ou se permaneceram as mesmas dúvidas.
- Estudar mais a fundo a contabilização das PPPs nos países estrangeiros, após a implantação do IFRIC-12 e identificar sugestões para a contabilização das PPPs brasileiras.
- Identificar as dúvidas e dificuldades acaso existentes no setor privado, em termos tributários, de contabilização financeira e até mesmo de controle e auditoria desses projetos.

Essas sugestões sustentam-se na ideia da necessidade de maior aprofundamento no estudo das normas contábeis de um instituto (PPP) que visa o desenvolvimento econômico e social do país. Além das 3 sugestões de pesquisas futuras, acrescenta que essa pesquisa pode ser replicada, haja vista os contratos de PPP serem de longa duração, podendo, assim, serem apresentados novos e/ou surpreendentes resultados para classe contábil.

9.7 Considerações Finais

O instituto PPP é inovador no Brasil. É inovador em vários aspectos, em especial por aperfeiçoar a relação de união de um ente público com um ente privado, criar para o

Estado condição de implementar uma infraestrutura pública com o *know-how* privado e implantar toda a base conceitual, estrutural e legal para a adequabilidade das parcerias.

Todavia, essa inovação veio acompanhada de dúvidas, questionamentos e receios. Após a leitura do material bibliográfico e documental e após a condução das entrevistas, verificou-se que as PPPs, apesar de estarem em fase de execução, ainda são uma incógnita. As leis e os demais normativos que permeiam as PPPs não são claros em relação a vários aspectos, inclusive o contábil, objeto de estudo desta pesquisa. As normas relacionadas às PPPs não são bem escritas, há possibilidades de interpretações dúbias, há falta de consenso nos registros e há falta de regulamentação complementar.

Apesar disso, estudiosos, políticos e a própria sociedade acreditam e esperam que essa inovação seja a resolução de parte dos problemas do Estado, que vislumbra na PPP uma oportunidade de financiar sua restrição financeira e orçamentária e lançar mão do conhecimento do setor privado para a realização de obras e serviços de infraestrutura. Acredita-se que baixo custo incorrido pelo Estado na infraestrutura possa proporcionar melhorias para o cidadão, já que o Estado poderá aplicar seu recurso disponível em outras áreas. Observa-se, pois, uma fórmula simples de custo de oportunidade, o qual, nas palavras de Gray e Johnston (1977), corresponde a um lucro que poderia ter sido conseguido se um conjunto de recursos tivesse sido aplicado em um certo uso alternativo, ou, de outra forma, o que você deixou de ganhar por ter escolhido outras alternativas.

Com esta pesquisa, também foi identificado que, nos países da Europa, berço das PPPs, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Novos normativos estão sendo desenvolvidos no intuito de aperfeiçoar a legislação pertinente, dentre os quais se pode citar a IFRIC-12. No Brasil, não é diferente. Normas foram criadas desde 2004 e estão sendo constantemente revisadas e atualizadas. Além disso, espera-se a harmonização das normas contábeis para continuidade do desenvolvimento das normas aplicadas às PPPs.

Denota-se, portanto, que a contabilidade é primordial para a transparência dos negócios entre os setores público e privado, devendo ser realizada da melhor forma possível. Ao longo do referencial teórico, foram expostas diversas características inerentes à contabilidade e imprescindíveis para o sucesso das parcerias, tais como transparência, fonte informativa, credibilidade, comparabilidade, tempestividade, pormenorização das informações, avaliação de resultados, homogeneidade e prestação de contas. Essas características devem permear as normas contábeis expedidas, os contratos firmados entre as partes e principalmente os demonstrativos apresentados à sociedade, principal beneficiária das PPPs. Tem-se, por fim, que o estudo e constante aprimoramento da Ciência Contábil, no caso específico desta dissertação, em relação às normas contábeis para contratos de parceria público-privadas no Brasil, são primordiais no processo de desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Parceiras Público-Privadas. *Relatório de inflação*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 61-65, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2007/03/ri200703b4p.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARRENCE, André Victor dos Santos. *Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais: Regulação econômica e accountability de resultados*. 2005. 96 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

BEHN, Robert D. “The *New public management* Paradigm and The Search for Democratic *Accountability*”. Revista do Serviço Público. Brasília, Ano 49, nº 4, p.5-45, Out.-Dez. 1998.

BENITO, Bernardino; MONTESINOS, Vicente; BASTIDA, Francisco. *An example of creative accounting in public sector: The private financing of infrastructures in Spain*. Critical Perspectives on Accounting, v. 19, p. 963–986. 2008.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Parcerias Público-Privadas – comentários à lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 30 nov. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lei8666cons.htm>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 set. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lei8987cons.htm>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BRASIL. Resolução SF nº 40 de 09 de abril de 2002 – Republicação. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 abr. 2002. Disponível em: http://www.stn.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_nao_consolidada.pdf. Acesso em: 14 jun. 2009

BRASIL. Resolução SF nº 43 de 09 de abril de 2002 – Republicação. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 abr. 2002. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ResSF43_2001.pdf. Acesso em: 14 jun. 2009.

BRASIL. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2004/11079.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 1.231 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis dos Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n 5.454, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp123.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 128 de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp128.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian. Qualitative research in work contexts. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian. *Qualitative methods in organizational research*. Londres: Sage Publications, 1995. p. 1-13.

COOPER, Donald R; SCHINDLER, Pamela S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003

COUTINHO, Diogo Rosenthal; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parceria Público-Privada: relatos de algumas experiências internacionais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CRUZ, Flávio (Coord.); VICCARI JUNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002;

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

EUROSTAT. Eurostat News Release 18/2004. treatment of public-private partnerships. 11 fev. 2004

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan.-fev./2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERNÁNDEZ, Sandra Elizabeth Villegas. *Parcerias Público-Privadas (PPP) no setor rodoviário: um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil*. ,2006. 115 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), São Paulo, 2007

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*. Incluída a Lei das Parcerias Público-Privadas – Lei 11.079 de 30/12/2004. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FRANCO, Viviane Gil. *Parcerias Público-Privadas no Brasil: em busca da eficiência por meio da alocação de riscos*. 2007. 165 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. *Revista Interesse Público*, Sapucaia do Sul, v. 11, n. 27, ano 3, p. 11-27, jul.-set. 2001.

FREITAS, Juarez. Parcerias Público-Privadas. *A & C revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 11, ano 3, p. 157, jan.-mar. 2003.

GONÇALVES, Carlos Alberto; MEIRELLES, Anthero de Moraes. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2004

GRAY, Jack; JOHNSTON, Kenneth Stanton. *Contabilidade e administração*. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

GRAY, Rob; OWEN, Dave; ADAMS, Carol. *Accounting and accountability: changes and challenges in corporate social and environmental reporting*. Hertfordshire (UK): Prentice Hall Europe, 1996.

GRILO, Leonardo Melhorato. *Modelo de Análise da Qualidade do Investimento em Projetos de PPP*. 2008, 481f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn, *Accounting for Public Private Partnerships*. Accounting Forum, Vol. 26, pp. 245-270, 2002

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimento básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicação e trabalhos científicos*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LIMA, Cristóvão Ferreira de. O controle da gestão pública e a lei de responsabilidade fiscal. *Revista FARN*, Natal, v. 1, n. 1, p. 83-86, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.revistafarn.inf.br/revistafarn/index.php/revistafarn/article/viewFile/23/26>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

LODE, João Bosco. *Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARTINS, Vinicius Aversari; ANDRADE, Maria Elisabeth Moreira Carvalho. *Contabilidade de contratos de parcerias público-privada: uma abordagem à luz das normas internacionais do IASB*. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v.12, nº 1 p. 10-23. jan/abr 2009a.

MARTINS, Vinicius Aversari; ANDRADE, Maria Elisabeth Moreira Carvalho. *Análise dos Normativos de Contabilidade Internacional sobre Contabilização de Contratos de Parcerias Público-Privadas*. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, ano 06, v.1, nº11, p. 83-107, Jan./Jun., 2009b

MONTEIRO, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parceria Público-Privada: legislação de Parceria Público-Privada no Brasil – aspectos fiscais desse novo modelo de contratação*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MUKAI, Toshio. *Parcerias Público-Privadas: comentários à lei federal nº 11079/2004, às leis estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e à lei do Município de Vitória/ES*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2005.

O'DONNELL, Guilherme . *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?*, *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado – RERE*, Salvador, n. 1, mar.-maio 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças públicas: controladoria governamental*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

PEREIRA, Marcelo Henrique. *Revista de Informação Legislativas*, Brasília, ano 42, n. 168, p. 258, out./dez. 2005.

POLTRONIERI, Renato. *Parcerias Público-Privadas e a atuação administrativa*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

RODRIGUES, Walton Alencar. Controle das Parcerias Público Privadas. *Revista do Tribunal de Contas – MG*, Belo Horizonte, v. 63, n. 2, p. , abr./jun. 2007.

ROSALINO, Iloneis; SOARES, Laura Letsch. As Sociedades de Propósito Específico como um Novo Modelo Organizacional – A possibilidade da conjugação de recursos públicos e privados. Artigo publicado nos anais do 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, em 2008. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/257.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2009.

SADKA, Efraim. Public private partnerships: a public economics perspective. *IMF Working Paper*, v. 6, n. 77, p. 1-29, 2006

SAVI, Erika Monteiro de Souza e. *Parcerias Público-Privadas na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infraestrutura no cenário brasileiro*. 2007. 147 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Portaria STN nº 614 de 21 de agosto de 2006. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de Parceria Público-Privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079 de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 ago. 2006.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN 2008). *Manual de procedimentos contábeis: Parcerias Público-Privadas. Aplicado à União e ao Estado, Distrito Federal e Municípios*. Brasília: 2008. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/promoex_sc08/documentos/G%20%20-%20Manual%20das%20PPPs.doc>. Acesso em: 13 nov. 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo das parcerias*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Silva. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987

VALOR ECONÔMICO. *O Financiamento das PPPs e Project Finance*. Publicado em 20 abr. de 2004. Disponível em: <<http://www.conlicitação.com.br>>. Acesso em: 21 set. 2007.

VALOR ECONÔMICO. *Estado poderá assumir até 40% do risco em PPPs*. Publicado em 22. ago. 2006. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/notdescricao.asp?cod=1658>>. Acesso em: 15 dez. 2008.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método*. Trad. Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme H. R. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.