

## SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

### SUSTAINABILITY IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: HARMONIZATION BETWEEN FINANCIAL PERFORMANCE AND THE SATISFACTION OF STAKEHOLDERS

#### FRANCELISE CAMARGO DE LIMA

Doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba; Mestre em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário de Curitiba (UNICURITIBA); Bacharel em Ciências Contábeis pela UTFPR; Especialista em Pedagogia das Organizações: Gestão com Qualidade pelo IBPEX; Bacharel em Direito pela UNIOESTE; Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Universidade Anhanguera; Formada no Curso da Magistratura do Estado do Paraná pelo EMAP; Advogada, inscrita na OAB/PR sob nº 46.923; E-mail: [franceliselima@hotmail.com](mailto:franceliselima@hotmail.com); Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4701-5558>; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3162895394404639> E-mail: [franceliselima@hotmail.com](mailto:franceliselima@hotmail.com).

#### LETÍCIA GABRIELA CAMARGO FRANCO DE LIMA

Advogada. Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba. Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera - Uniderp. Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Universidade Anhanguera - Uniderp. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4286-5929>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0950623397182904>. E-mail: [leticiaqcflima@outlook.com.br](mailto:leticiaqcflima@outlook.com.br).

#### PEDRO FRANCO DE LIMA

Doutorando em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba; Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA (2018); Possui especialização em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Mater Dei/PR; Graduado em Direito pela Faculdade Mater Dei de Pato Branco/PR (2005); Advogado, inscrito na OAB/PR sob nº 73.680, E-mail: [pedroflima@yahoo.com.br](mailto:pedroflima@yahoo.com.br); Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8064-6183> Lattes: CV: <http://lattes.cnpq.br/7512941469235673>. E-mail: [pedroflima@yahoo.com.br](mailto:pedroflima@yahoo.com.br).

#### EDUARDO MILLÉO BARACAT

Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (2002). Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal do Paraná (1995). Diplôme Supérieur de l'Université - Droit du Travail & Sécurité Sociale pela Université Panthéon-Assas/Paris II (1998). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1987). Juiz Titular da 9ª Vara do Trabalho de Curitiba. Coordenador Pedagógico da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Professor Permanente



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA. Realizou estágio Pós-Doutoral na Universidade de Coimbra (2016-2017). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2822-3316>. E-mail: ebaracat60@gmail.com.

## RESUMO

Esse artigo tem como principal objetivo analisar os desafios apontados pela doutrina na gestão das parcerias público privadas e as propostas de governança corporativa tendentes a compatibilizar interesses públicos e privados. Utilizou-se para tanto, de uma abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica, mediante revisão de artigos científicos, e por fim, chegou-se às considerações finais de que a intervenção do estado na economia através das parcerias público privadas é muito salutar se conduzida conforme critérios legais, institucionais e políticos bem delineados. Apesar de inúmeros desafios terem sido identificados nessa modalidade de contratação, os valores, facilitadores e instrumentais de uma boa governança sólida podem definir o sucesso ou fracasso da parceria sendo essencial na compatibilização dos interesses dos parceiros e na efetivação da sustentabilidade.

**Palavras-Chave:** Parcerias Público Privadas; Governança; Sustentabilidade.

## ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the challenges pointed out by the doctrine in the management of public-private partnerships and the corporate governance proposals aimed at reconciling public and private interests. For this purpose, a qualitative approach was used, bibliographic research, through a review of scientific articles, and finally, the final considerations were reached that state intervention in the economy through public-private partnerships is very healthy if conducted according to criteria well-designed legal, institutional and political. Although numerous challenges have been identified in this type of contract, the values, facilitators and instruments of good solid governance can define the success or failure of the partnership, being essential in the compatibility of the partners' interests and in the effectiveness of sustainability.

**Key-words:** Public-Private Partnerships; Governance; Sustainability.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar os desafios apontados pela doutrina na gestão das parcerias público privadas e as propostas de governança corporativa tendentes a compatibilizar interesses públicos e privados. Procurou-se por meio da



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

pesquisa bibliográfica extrair as os custos e benefícios da escolha da intervenção do estado na economia através da instituição de parceiras público privadas e a partir do levantamento de tais dados verificar de que modo a governança corporativa influencia no bom andamento das políticas públicas e na implementação de uma gestão sustentável.

Sabe-se que em virtude da escassez de recursos governamentais para investimentos, surge espaço para a iniciativa privada no financiamento de obras e serviços de essencial interesse público. Nesse contexto, de crucial importância o controle dos gastos públicos e a fiscalização do contrato de parceria visando resguardar o interesse das partes interessadas e o bom desenvolvimento financeiro da contratação, situação na qual o levantamento dos desafios existentes e a análise de soluções propostas torna-se urgente.

A presente pesquisa busca contribuir na verificação das diretrizes de governança corporativa e de que forma elas auxiliam na equalização dos interesses públicos e privados no âmbito das parcerias público privadas, incentivando a formulação de políticas públicas sustentáveis.

## 2. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

O surgimento das parcerias público privadas no Brasil ocorreu em um momento de transição da administração pública que buscava alcançar um modelo institucional eficiente, que muitos conheceram como reforma gerencial. Nesta nova concepção de administração a busca de redistribuição das funções públicas como o setor privado, como ocorre nas parcerias público privadas, foi fortalecida e reconhecida como uma relação contratual eficaz e transparente (BRITO & SILVEIRA; TROSA *apud* SILVA; LOURENÇO; ANGOTTI, 2021, p. 542).

O artigo 2º da Lei 11.079 de 2004 prevê a definição da parceria público privada: *“Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004).*



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

Conforme se observa pela redação do artigo, existem, portanto, duas modalidades de parcerias, a administrativa na qual o governo é responsável total pelo pagamento ao parceiro privado e a modalidade patrocinada na qual o parceiro privado contará também com remunerações dos usuários além da participação financeira do ente público.

É o que explica Anjos (2019, p. 175) ao esclarecer que o § 1º do artigo 2º da Lei 11.079 de 2004 dispõe que a concessão patrocinada a contraprestação pecuniária conta tanto com a tarifa cobrada dos usuários, quanto com uma complementação de receita pela autoridade pública. A título exemplificativo, tem-se as concessões de rodovias na qual o custo de manutenção e operação não seria suportado pelo parceiro privado caso dependesse tão somente das tarifas dos usuários, sendo essencial como forma de recuperar o investimento que o ente público contribua complementando a receita sob pena de inviabilizar o empreendimento.

Já a concessão administrativa encontra definição no § 2º do artigo 2º da Lei 11.079 de 2004 que traz a hipótese de um contrato no qual a administração pública figura como usuária direta ou indiretamente, sendo de sua responsabilidade o custeio integral da remuneração do parceiro privado. Como exemplo desta modalidade a doutrina cita a construção, manutenção e gestão de hospitais e escolas públicas, serviços que possuem beneficiários diretos, mas que a administração pública é considerada usuária indireta na medida que adquire aquele serviço prestado pelo parceiro privado em benefício dos cidadãos (ANJOS, 2019, p. 175).

Embora a Lei 11.079 de 2004 regule as parcerias público privadas e prevendo as diferentes modalidades, coube a doutrina e aos operadores do direito traçar um conceito a este relacionamento de parceria entre governo e setor privado, que pode ser entendido como contratos complexos de longa duração estruturados com a finalidade de prestar algum serviço público ou executar uma obra pública. Nesse sentido destaca-se a definição de Marçal Justen Filho *apud* Anjos (2019, p. 175):

Parceria público-privada é 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, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para obtenção de recursos no mercado financeiro.

Com isso, imperioso analisar as características dessa forma de contratação buscando identificar os elementos essenciais que definem esse relacionamento entre Governo e iniciativa privada na busca da eficiência institucional.

De certa forma, as características principais já são possíveis de extrair do próprio conceito legal de parceria. Segundo, Meyer (2021, p.29) *“as PPPs tradicionalmente se caracterizam por serem projetos de longa duração, de vultosos investimentos financeiros e de alta complexidade.* Portanto, não há necessidade desta forma de contratualização para aqueles serviços que são simples e fáceis de executar e gerenciar, ou seja, a busca de auxílio privado surge de uma demanda complexa do governo, a qual sozinho não consegue suprir de forma eficiente.

Dez pressupostos são elencados por Cova (2018, p. 43) para que se possa reconhecer que o projeto é viável de ser executado por meio de uma Parceria Público Privada:

- 1 – Valor de contratação supere R\$ 20 milhões de reais;
- 2- Prazo de contratação entre 5 a 35 anos (limites mínimo e máximo) não admitindo prorrogações que ultrapassem esses limites;
- 3- Pagamento pelo serviço condicionado a sua prévia disponibilização;
- 4- Previsão de cláusulas que permitam parcela do pagamento condicionada ao atendimento de critérios objetivos de desempenho, visando a melhora de qualidade e aperfeiçoamento do serviço;
- 5- Compartilhamento de riscos entre o parceiro público e privado, que não afasta, entretanto, a prestação de garantia de execução pelo parceiro privado;
- 6- Instituição de um fundo garantidor pelo parceiro público que suporte a remuneração ao parceiro privado ao longo da contratação. Nesse requisito é crucial que se estabeleça as hipóteses de inadimplência, prazos para regularização e a forma de acionar a garantia;
- 7- Demonstração da viabilidade financeira e socioeconômica da execução do projeto através da parceria;
- 8- Estabelecimento de modelo de governança que compatibilize a eficiência do uso de recursos públicos com a satisfação dos destinatários, assim como a previsão de procedimentos de responsabilidade fiscal e transparência sustentados através de programas de *compliance*;
- 9- Atividades exclusivas do Estado são indelegáveis, como poder de polícia e ação jurisdicional e regulatória;
- 10- Segurança jurídica através de esclarecimento da forma de remuneração e atualização dos valores contratuais, bem como mecanismos que garantam a preservação da atualidade dos serviços.



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

As benesses decorrentes deste tipo de contratação advêm de suas próprias características, eis que com o compartilhamento de riscos e o apoio financeiro do parceiro privado a eficiência das políticas públicas é melhor alcançada. Com menos custos é possível verificar a satisfação dos usuários do serviço e essas duas questões centrais: restrição fiscal do ente público e busca por eficiência, acabam por justificar o implemento das parcerias (BRITO & SILVEIRA apud ANJOS, 2019, p.178).

Com isso, tem-se que o Governo consegue extrair vantagens significativas por meio das parcerias, em especial, verifica-se o aproveitamento da expertise e do capital do setor privado conseguindo de quebra minimizar o déficit de infraestrutura e serviços públicos no país, como transporte, saneamento básico, saúde pública entre outros.

A avaliação do parceiro privado conforme o desempenho é um fator que auxilia também a gestão pública pois a mensuração desse desenvolvimento e dos riscos segue critérios objetivos pré-definidos facilitando que a contraprestação financeira do estado seja proporcional (MEYER, 2021, p.34). Com isso são evitados gastos e incentivada a prestação de um melhor serviço.

Meyer (2021, p. 34) ressalta que a alocação de riscos é um dos principais diferenciais do contrato de PPP, entendendo essa característica também como vantagem, pois permite que haja um maior controle e monitoramento em relação a outras formas de contratação já que a administração pública se vale de formas mais transparentes para fiscalizar a execução do contrato.

Por fim, uma importante vantagem financeira é percebida no orçamento público, pois com os investimentos realizados pela iniciativa privada o Governo consegue tempo para custeio dos serviços e obras ao longo da contratação. Meyer (2021, pp. 34-35) explica que desta forma o impacto da prestação dos serviços públicos é mais suave no orçamento pois os pagamentos pelos investimentos são diluídos em um período mais alargado do que ele teria se fosse realizá-los por si só.

Diante de tantas vantagens, é comum a indagação da justificativa para que o setor privado consiga ser tão mais eficiente em relação ao Governo e uma das supostas respostas está na teoria dos incentivos que dispõe que os serviços tendem a ser



## SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

melhores prestados quando há compensação financeira, ou seja, a busca pelo lucro determina o desempenho (HART, SCHLEIFER; VISHNY, *apud* PASTORE, 2017).

A liberação da iniciativa privada de várias formas de amarras burocráticas e a vinculação do contrato a lógica do mercado, tendo que conviver com a pressão por resultados e avaliações periódicas de desempenho para conseguir manter o contrato acaba por garantir a eficiência e uma gestão mais dinâmica e inovadora (MEYER, 2021, p. 32).

Para garantir o controle público do contrato, principalmente facilitar a fiscalização e fornecer segurança é exigência legal que o parceiro privado para conseguir formalizar uma parceria público privada crie uma sociedade de propósito específico (SPE), tal sociedade garante também que os demais negócios do parceiro privado sejam separados do contrato de PPP (MEYER, 2021, p. 36).

Apesar das características e vantagens serem elencadas de forma geral, há certos tipos de serviços em que a parceria será melhor desenvolvida em relação a outros, e a justificativa de tais diferenças se dá em razão do grau maior ou menor de impacto da infraestrutura para a execução e a mudança ou estabilidade demanda do serviço ao longo do tempo. Explica-se, no setor de transporte e saneamento básico a qualidade da infraestrutura é o principal e a demanda por tais serviços é geralmente estável, o que significa dizer que as vantagens são maiores em relação àqueles serviços nos quais a qualidade depende muito mais do capital humano como escolas ou nos quais a tecnologia avança muito rápido ocasionando mudanças abruptas na demanda como área de tecnologia da informação (TI) (LOSSA, MARTIMORT, *apud* PASTORE, 2017, p. 8).

Realizando uma Análise Econômica do Direito, ou seja, partindo da constatação que toda escolha pressupõe um custo (GICO, 2010, p. 22), faz-se necessário analisar também quais os desafios e as dificuldades apontadas pela doutrina para a gestão das parcerias público privadas e só a partir do levantamento desses dados de custos e benefícios verificar de que forma critérios de governança podem auxiliar no alcance da eficiência estatal e incentivar contratos que sejam social e financeiramente sustentáveis.



### 3. DESAFIOS E DIFICULDADES NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

As diferenças entre o setor público e privado já pode ser apontada como o primeiro percalço a ser avaliado na escolha da contratação. Segundo Torchia & Calabro (*apud* Matos, 2020, p. 46) a dificuldade reside na lógica divergente que guia os setores, enquanto o público é orientado pela busca do interesse público visando atender necessidades plurais, o privado segue as regras do mercado priorizando a busca pelo lucro.

Diante dessa divisão de responsabilidades, competências e metas guiadas por lógicas diferentes o intuito colaborativo pode facilmente se tornar em inércia caso não sejam muito bem definidos os papéis de cada parceiro. Isso ocorre muito por razões de cunho processual e estrutural e envolve a própria dinâmica da parceria, complexidades e gestão da confiança e equilíbrio de poderes entre parceiros (HUXLAM; VANGEN, *apud* FIRMINO, 2011).

É para evitar essas dificuldades relacionadas às competências e responsabilidades que Firmino (2011) destaca que a definição de metas e objetivos deve ser muito clara para evitar interpretações diversas muito comum quando se entende que cada ator envolvido no projeto é movido por crenças e valores distintos que afetam nas interpretações e nos objetivos perseguidos, não raras vezes se convertendo para interesses privados.

Destaca ainda que a corrupção do interesse público para o interesse privado será ainda mais crítica quando estiver presente a assimetria de poder entre os parceiros (McQuaid *apud* FIRMINO, 2011).

É por tais razões que a delimitação expressa de responsabilidades junto com o equilíbrio dos poderes dos parceiros revela-se fundamental. Conforme Grimsey e Lewis (*apud* Firmino, 2011) justifica-se a delimitação da forma de comunicação, decisão e identificação dos recursos que cada parceiro se valerá, considerando que as causas de insucesso das parcerias público privadas frequentemente são atreladas à discórdia em relação aos contributos e ao tipo de envolvimento de cada um dos envolvidos.



## SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

Outro fator, senão o principal, que constitui um desafio para ser combatido na gestão das parcerias público privadas e que obsta o alcance do desenvolvimento sustentável das relações público privadas é a corrupção. É a partir dessa compreensão que normas legais buscam tutelar e induzir um comportamento conforme o direito através de sanções penais e administrativas.

A regulação específica de combate a fraudes e corrupção no âmbito das licitações públicas encontra previsão na Lei nº 12.486 de 2013 conhecida como Lei Anticorrupção e dentro dessa esfera de responsabilização enquadram-se os casos de ilícitos envolvendo as parcerias público privadas (SILVA; LOURENÇO; ANGOTTI, 2021, p. 541).

A corrupção tem um impacto grande no custo do projeto na medida que afeta essencialmente a confiança e a concorrência, elementos que atingem diretamente os investimentos (MEYER, 2021, p.105). O afastamento dos investidores está entre as consequências da corrupção uma vez que esta não permite a justa concorrência entre os parceiros privados e como bem esclarece Rose-Ackerman (*apud* THAMER; LAZZARINI, 2015, p.830), acarreta com isso o enfraquecimento da legitimidade Estatal e incentiva um governo ineficiente.

Inclusive oportuno aqui salientar que a dificuldade na captação de recursos para financiar o empreendimento já é a primeira ameaça que surge para os contratos de parceria (MEYER, 2021, p 102-103). Por isso, tão grave é a corrupção quando analisado que já estamos diante de um cenário de escassez financeira e quando oportunizado o relacionamento público privado na busca de eficiência novamente aparece o entrave do desvio de recursos e privilégios oportunistas.

Por isso mecanismos de controle e combate a corrupção são tão necessários para evitar o prejuízo no orçamento público, a perda da confiança Estatal, assim como a ineficiência dos serviços e obras públicas.

Segundo Mauro (*apud* Thamer; Lazzarini, 2015, p. 840) Uma melhoria no ambiente regulatório é a chave para combater a corrupção pois promove um ambiente mais transparente: “*Para que se quebre o círculo vicioso de corrupção generalizada e*



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

*baixo crescimento econômico é fundamental promover melhorias no ambiente regulatório de forma geral”*

Para atender a tais necessidades estão as agências reguladoras, órgãos com autonomia e capacidade técnica que fornecem a segurança necessária para que os compromissos entre os parceiros não sejam desvirtuados ou influenciados para rumos diversos (Lazzarini; Lima; Makhoul, *apud* MEYER, 2021, p. 108).

Essa competência de criação de bases sólidas que sustentem um ambiente bem regulado e que permita que as partes tenham segurança e previsibilidade ao longo da contratação, aumentando assim a credibilidade do sistema, é dever estatal exercido através da administração pública (MEYER, 2021, p. 108).

Compreendendo que as parcerias públicas privadas são contratos de desempenho, Meyer (2021, p. 89-90) identifica que o controle deve passar por essa análise, ou seja, o atendimento de metas e objetivos deve ser o foco do controle. Com isso questões burocráticas ou “protocolares” devem ser deixadas em segundo plano já que não interferem sobremaneira no projeto.

Dito isso, o grande desafio é verificar quais as premissas contratuais que sustentam o controle e como hipótese fundamental já se aponta a revisão periódica do contrato que deve passar por atualização dos critérios de modo que estejam sempre aptos a verificar o real desempenho da parceria em quaisquer de suas fases de execução (CUNHA *apud* MEYER, p.21).

Dificuldades advindas da falta de controle afetam o contrato na medida que incentivam comportamentos negligentes no tocante ao cumprimento contratual. É dizer que favorece o comportamento oportunista que afeta a qualidade do serviço e a imagem da administração pública (MEYER, 2021, p. 106).

A governança é o critério apontado como solução, mas também a causa de diversos problemas, não especificamente ela, mas o difícil caminho de alcançá-la. Governança pressupõe o trabalho conjunto, colaborativo, características antagônicas do modelo burocrático estatal que se caracteriza pela extrema divisão de tarefas e falta de integração das ações (MEYER, 2021, p. 95). Assim, o ideal da gestão das parcerias público privadas guiada pela governança é o grande desafio diário.



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

Os riscos de desavenças, judicialização e ruptura contratual são apontados como situações extremas e negativas que interesses políticos privados podem ocasionar. Como exemplo Meyer (2021, p. 103) aponta aquelas práticas demagógicas movidas pela busca extremada de popularidade em que o político toma decisões pensando em agradar seus eleitores e que acaba por ferir contratos firmados.

Sintetizando, os desafios estão atrelados a falhas de desempenho que são identificadas como:

(...) suspensões de contratos, conflitos, processos judiciais ou falhas técnicas, rescisão antecipada causada por falha de desempenho em entrega de bens públicos de qualidade e quantidade, relatórios de pós-avaliação que demonstram que a eficiência do Value for Money não foi alcançada (Xiong et al *apud* MATOS, 2020, p. 50)

Diante do exposto, identificar as falhas e os desafios é o primeiro passo na busca dos ajustes necessários para que o interesse dos parceiros seja convergente e movido em última análise pela busca da eficiência, qualidade e redução de custos. Nesse sentido, apurar de que forma alinhar os interesses públicos e privados, por meio de critérios de avaliação e mecanismos de governança adequados, é o requisito primordial para melhora das políticas e serviços públicos (OSBORNE *apud* MATOS, 2020, p. 46).

Buscando retratar um modelo de parceria público privada recente que está em curso, mas que já é considerado uma desenvoltura de sucesso por aliar uma gestão financeira com grande impacto social é a construção da fábrica do Butantan para as vacinas contra a covid-19 (ESTEVES, 2022).

O exemplo é citado como modelo de cooperação de institutos que no final beneficia a todos. Segundo Esteves (2022) a sociedade civil foi representada pela Comunitas e em parceria com a InvestSP, Instituto Butantan e demais empresas se responsabilizou pelas doações. Com isso verifica-se que as diversas partes interessas ganham com a parceria, enquanto o Governo combate a pandemia de maneira mais eficiente as empresas são destacadas como socialmente responsáveis facilitando com isso o retorno à normalidade.

Um ciclo virtuoso é identificado a partir da implementação das parcerias na medida que alcançam muito mais que a redução de custos, vão além, facilitando que o



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

recurso poupado seja redirecionado para outros projetos e com isso o Governo atue em novas frentes exercendo uma prestação pública para outras áreas que também demandam atenção (ESTEVES, 2022).

Na análise da parceria implementada para a distribuição eficaz das vacinas Esteves (2022) ainda trouxe os objetivos da parceria elencados por Sikander Sultan, autor do livro *Public Private Partnerships*, entre eles:

(...) a aceleração do desenvolvimento econômico, melhorias na qualidade dos serviços públicos por meio da introdução de eficiência, abertura do setor público à competitividade do setor privado, o aumento da participação do setor privado no setor público e a diminuição dos custos de projetos de infraestrutura.

Ocorre que o alcance de tais resultados depende do comprometimento Estatal, assim como do parceiro privado que com a formalização do contrato torna-se *longa manus* do Estado. Entretanto as escolhas de atuação de cada parceiro dependem dos incentivos que receberão e os critérios de governança estão justamente nessa posição de indicar limites, deveres e responsabilizações em caso de desvio do comportamento ideal.

É o que dispõe a análise econômica, segundo a qual os agentes respondem aos incentivos:

Em resumo, pessoas respondem a incentivos. Oras, essa também é uma ideia central no direito. Todo o direito é construído sobre a premissa implícita de que as pessoas responderão a incentivos. Criminosos cometerão mais ou menos crimes se as penas forem mais ou menos brandas, se as chances de condenação forem maiores ou menores, se houver mais ou menos oportunidades em outras atividades mais atrativas. As pessoas tomarão mais ou menos cuidado se forem ou não responsabilizadas pelos danos que causarem a terceiros. Juízes serão mais ou menos cautelosos em seus julgamentos se tiverem de motivar mais ou menos suas decisões. Agentes públicos trabalharão mais ou se corromperão menos se seus atos forem públicos. Fornecedores farão contratos mais ou menos adequados se as cláusulas abusivas forem ou não anuladas pelo Judiciário (GICO, 2010, p.22)

Pelo exposto, essencial verificar o que é a governança corporativa e qual a sua contribuição para que os setores público e privado lidem com adversidades de maneira mais eficiente.



#### 4. GOVERNANÇA CORPORATIVA

Governança é trazida para o âmbito corporativo como um critério ou processo que mensura a qualidade e eficiência das instituições que, na seara governamental, se traduz na avaliação da prestação do serviço e/ou na avaliação da elaboração e execução das normas a que está submetido. (FUKUYAMA, *apud* MENEZES, 2021, p. 125) Pode-se dizer, portanto, que integram a governança várias ações que tem como finalidade maior a melhora da prestação dos serviços públicos aos cidadãos (FILGUEIRAS *apud* MENEZES, 2021, p. 125).

Trazendo tais conceitos para os contratos de parcerias público privadas e concessões apura-se que as ações que orientam uma melhora da qualidade do serviço são esperadas tanto dos atores públicos quanto privados e assim argumenta-se que para que seja considerada uma boa governança precisará contar com diversos fatores envolvendo os interessados como: *mecanismos que permitam padrões de transparência das decisões, accountability vertical e horizontal, participação de stakeholders e eficiência* (FILGUEIRAS *apud* MENEZES, 2021, p. 125).

Importante dizer que se considera o objetivo central da Governança o afastamento do oportunismo através de medidas de controle (WILLIAMSON, *apud* MATOS, 2020, p. 48) Objetivo que faz muito sentido se verificado que os mecanismos citados, necessários para a boa governança, envolvem sempre um incentivo a prestação de contas.

Os mecanismos de controle como já mencionado, orientam ações na busca da eficiência e por isso também são entendidos como forma de ditar comportamentos. Novamente aqui identifica-se a contribuição da análise econômica do direito para compreender o quão significativo é o estudo de tais ferramentas em prol da justiça e por que não de uma gestão de parceria sustentável? Como ressalta Gico (2010, p. 28) “*Não sabemos o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta, por isso, não consigo vislumbrar qualquer conflito entre eficiência e justiça, muito pelo contrário, uma é condição de existência da outra.*”



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

A doutrina refere a existência de ferramentas formais e informais para realização desse controle. Instrumentos formais destinam-se a controlar a concorrência, os produtos e negociações enquanto os informais estão atrelados as redes de relacionamento e ao gerenciamento do contrato, onde se destaca a confiança mútua e tomada de decisões conjunta (SILVA; LOURENÇO; ANGOTTI, 2021, p. 543)

Como exemplo de mecanismos formais identifica-se:

(...) um governo que prescreve unilateralmente regras e procedimentos muito detalhados; um projeto de referência ou especificações de propostas rígidas; incentivos a consórcios privados via transferência de risco, especificações funcionais de produção, monitoramento de desempenho e recompensas, bem como sanções baseadas em desempenho (Hueskes, Verhoest & Block, *apud* SILVA; LOURENÇO; ANGOTTI, 2021, p. 543).

Verifica-se que aprimorar esses processos de governança tem impacto nos resultados esperados da parceria público privada pois interferem diretamente na forma como é conduzida a sua gestão e na coesão dos ideais dos atores envolvidos.

É o que ressalta Meyer (2021, p. 96) ao enxergar a essa situação como um elemento necessário para atingir resultados a longo prazo. Inclusive destaca-se benefícios maiores que a redução de custos, como elenca Skelcher (*apud* MATOS, 2020, p. 49) ao entender que uma combinação adequada dos mecanismos *“influencia tanto no desempenho financeiro como no processo democrático”*. E essa constatação ocorre a partir dos incentivos que tais mecanismos promovem na concorrência, na melhor prestação pública e gestão financeira mais eficiente, atendendo as necessidades dos cidadãos e cuidando de forma transparente do orçamento público.

Oportuno trazer a luz que o Brasil está em processo de adesão à OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, organização internacional, criada em 1961, trabalha com o objetivo de desenvolver diretrizes e padrões de políticas públicas, que contribuam com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos dos países membros. O pedido formal foi encaminhado em 2017 e com o aceite benefícios como ampliar a troca de experiências com países membros, divulgar políticas públicas brasileiras bem sucedidas, além de assimilar as melhores práticas globais em políticas públicas são esperados (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

A OCDE possui bem estabelecido o conceito de governança, o qual deve ser seguido pelo Brasil para efetivar sua acessão àquela organização internacional e consequentemente fomentar políticas públicas mais efetivas em prol da sociedade. Como ressalta Thorstensen; Arima Jr. (2020, p. 6) “a OCDE inclui como governança não apenas as políticas em si, mas também como foram desenvolvidas, coordenadas, implementadas, avaliadas e, finalmente, modificadas.” E afirma que para o reconhecimento da boa governança pública, é pressuposto o requisito estabilidade, alcançado com: “previsibilidade, transparência, credibilidade, accountability e justiça.”

Em 2018 a OCDE lançou o documento intitulado “governança pública sólida” que elenca algumas diretrizes e valores que podem ser explicados a partir da combinação de três elementos:

- Valores: características-chave de comportamento que orientam a governança pública em todas as suas dimensões de forma que avance e proteja o interesse público.
- Facilitadores: umnexo integrado de práticas que facilitam a identificação correta dos assuntos e desafios e o desenho, implementação e avaliação de reformas em resposta que sustentam melhorias nos resultados.
- Instrumentos e ferramentas: um conjunto de instrumentos de política pública e ferramentas de gestão para elaboração efetiva de políticas públicas (Thorstensen; Arima Jr., 2020, p. 21).

Os valores podem ser entendidos como o comportamento esperado no atendimento do interesse público, e consistem em “integridade, accountability, inclusão e abertura e transparência”. Os facilitadores por sua vez indicam as práticas que sustentam os projetos, quais sejam “comprometimento, visão e liderança; elaboração de políticas públicas baseadas em evidências e que sejam equitativas; mudança de gestão e inovação; coordenação de todo o governo”. Por fim, os instrumentos correspondem ao próprio orçamento público e as regulações e ferramentas são consideradas as formas de “monitoramento e avaliação; serviço público; governo digital; e compras públicas” ambos representando as próprias políticas públicas e a atividade de gestão (Thorstensen; Arima Jr., 2020, pp. 21-22).

Importante mencionar que a OCDE também colabora com o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual possui



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

preocupação na formulação de diretrizes para um desenvolvimento sustentável (Thorstensen; Arima Jr., 2020, p. 22).

Importante contribuição da ONU relacionada a sustentabilidade e governança envolvendo as parcerias público privadas são os objetivos do desenvolvimento sustentável integrantes da Agenda 2030 os quais incentivam os modelos de parceria que valorizam o ser humano, reconhecido como “*PPP People-first*”, ou seja, contribuem para a distribuição dos riscos, melhoramento dos resultados e alcance de um apoio financeiro sustentável ao projeto (MATOS, 2020, p. 54).

Conforme explicam Thorstensen e Arima Jr. (2020, p. 246) a Agenda 2030 contempla 17 objetivos do desenvolvimento sustentável que devem ser observados de forma transversal pelas partes interessadas:

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” surge como uma Agenda global para todas as pessoas e parte interessadas, em busca do desenvolvimento sustentável e de caminhos mais resilientes de forma colaborativa. A Agenda contempla 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em relação aos quais os setores públicos e privados são chamados a concretizá-los de maneira transversal. Isto é os tomadores de decisão e formuladores de políticas devem observar mais de um ODS nas ações aplicadas de modo que se trate de maneira conjunta temas que se interseccionam.

Entre os objetivos está a determinação de metas para melhoria da coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável, fator que influencia na ligação entre o público e o privado na promoção de investimentos, crescimento inclusivo, sustentabilidade do planeta, incentivo às parcerias, facilitar o acompanhamento e a revisão, e reforçar a disponibilidade e capacidade de dados (Thorstensen e Arima Jr., 2020, p. 250).

Outra organização que também contribui para a geração e disseminação de conhecimento das melhores práticas em governança é o IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, instituição sem fins lucrativos fundada em 1995 em São Paulo. Referido instituto elaborou um código de práticas de governança direcionado inicialmente pra empresas, mas que com o tempo e as adaptações realizadas se tornou aplicável às demais organizações, inclusive governamentais (GRISI, 2015, p. 20).



# SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: HARMONIZAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO FINANCEIRO E A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

---

Cardoso (*apud* GRISI, 2015, p. 20) analisa os 04 (quatro) princípios básicos previstos no código, explicando a definição de cada um a começar pela: Transparência que deve ser compreendida como o ato voluntário de disponibilizar informações sem necessidade de determinação legal para tanto; Equidade, que orienta um tratamento isonômico aos interessados; Prestação de contas, princípio base que destina-se a disponibilizar os resultados das ações à sociedade e; Por fim, a responsabilidade corporativa, indicando o dever dos gestores em observar o aspecto sustentável buscando a longevidade da organização através da internalização de medidas sociais e ambientais nos objetivos da instituição.

A transparência é considerada uma diretriz básica em razão das diversas consequências e incentivos que promove. Com o monitoramento possibilitado aos cidadãos, acaba por fortalecer a democracia na medida que permite uma maior participação popular através do controle social e contribui para a diminuição da corrupção (GRISI, 2015, p. 22).

No entanto, para que se tais benefícios sejam alcançados a devem ser pensados mecanismos de efetivação da transparência, que reclama a criação de órgãos de controle, direito e garantia do bem público (FURTADO *apud* GRISI, 2015, p. 22).

O sucesso ou fracasso de uma parceria público privada está condicionado a inúmeros fatores de governança, entre eles Prats e Santos (*apud* MENEZES, 2021, p. 128) apontam os legais, os institucionais e políticos. O fator jurídico implica na necessidade de existência de marcos legais claros aos parceiros privados, ou seja, demonstram credibilidade do poder público e impõe as regras a serem seguidas.

O fator institucional possibilita uma melhor gestão técnica e padronizada da parceria, definido o planejamento a ser seguido através de uma estrutura de secretaria, coordenação ou ministério (MENEZES, 2021, p. 128).

Quanto ao fator político a contribuição está no apoio ao projeto, eis que as características da parceria envolvem altos investimentos e longa duração. O suporte do Executivo e do Legislativo além de ser essencial para reforçar o relacionamento público-privado nos anos iniciais da parceria, possui um grande peso na definição das metas governamentais na medida em que as decisões tomadas em uma legislatura afetam os



futuros governantes na medida em que terão que respeitar os contratos firmados (MENEZES, 2021, p. 128).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As parcerias público-privadas representam uma modalidade de contratação necessária e atrativa aos olhos do estado quando sopesado a falta de recursos do governo e a necessidade de prestação de serviços públicos do outro. O parceiro privado oferece inúmeros benefícios com sua expertise, possibilidade de compartilhamento de riscos, e fôlego aos custos do governo.

No entanto, alguns entraves na fusão de interesses público-privados podem acarretar riscos para o bom direcionamento das políticas estatais geridas através da parceria. Identificamos que a negligência nos mecanismos de controle e falhas nos procedimentos podem permitir comportamentos oportunistas, corrupção das partes interessadas e gerar suspensões de contratos, conflitos, processos judiciais, falhas técnicas e até mesmo a rescisão antecipada do contrato.

Foi analisado que a intervenção do estado na economia através das parcerias público privadas é muito salutar se conduzida conforme critérios legais, institucionais e políticos bem delineados. Uma governança pública é essencial para o desempenho sustentável do projeto, requisito que é alcançado a partir de *previsibilidade, transparência, credibilidade, prestação de contas e justiça*.

Apesar de inúmeros desafios serem identificados nessa modalidade de contratação, os valores, facilitadores e instrumentais de uma boa governança sólida podem definir o sucesso ou fracasso da parceria, valorizando o ser humano e contribuindo para a distribuição dos riscos, melhoramento dos resultados e alcance de um apoio financeiro sustentável.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 26 jan. 2022.

COVA, Carlos. José. G. **Manual de estruturação de concessões e parcerias público-privadas.** [Digite o Local da Editora]: Cengage Learning Brasil, 2018. 9788522127795. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522127795/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

FIRMINO, SANDRA. **Os novos arranjos institucionais na governança pública: O caso das parcerias público privadas. Estudo comparativo entre o sul e norte da Europa.** Revista da Associação Portuguesa de Sociologia, nº2, abr.2011. Disponível em: <https://revista.aps.pt/pt/os-novos-arranjos-institucionais-na-governanca-publica-o-caso-das-parcerias-publico-privadas-estudo-comparativo-entre-o-sul-e-o-norte-da-europa/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

GICO, Ivo T. **Economic Analysis of Law Review.** EALR, V. 1, nº 1, p. 7-33, Jan-Jun, 2010.

GRISI, Giuseppe Alessandro Carneiro. **Controle Social e Transparência Pública: Valores executados na construção e reforma das arenas para a Copa do Mundo 2014.** Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/1779/1/GACG11082017.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

**IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.** Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/quemsomos>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MATOS, Nyalles Barboza. **Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal.** Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília. 2020. 132f. Disponível em: [http://ppgcont.unb.br/images/Teses/021\\_Tese\\_Nyalles\\_Matos\\_Mecanismos\\_de\\_Governanca\\_em\\_Parcerias\\_Publico\\_Privadas\\_22-12.pdf](http://ppgcont.unb.br/images/Teses/021_Tese_Nyalles_Matos_Mecanismos_de_Governanca_em_Parcerias_Publico_Privadas_22-12.pdf). Acesso em: 26 jan. 2022.

MELO-SILVA, Gustavo; LOURENÇO, Rosenery Loureiro; ANGOTTI, Marcello. **Parcerias Público-Privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção.** DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190479> Acesso em: 26 jan. 2022.



MENEZES, Monique. **Governança das ppps no âmbito dos municípios brasileiros: um estudo de caso de Teresina.** Rev. iberoam. estud. munic., Santiago, n. 24, p. 119-139, agosto 2021. <http://dx.doi.org/10.32457/riem24.1549>. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-17902021000200119&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902021000200119&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 29 jan. 2022.

MEYER, B. **Parcerias Público Privadas: Uma estratégia governamental.** [Digite o Local da Editora]: Grupo Almedina (Portugal), 2021. 9786587019123. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786587019123/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.** Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/cooperacao-internacional/ocde>. Acesso em: 01 fev. 2022.

PASTORE, Affonso. **Infraestrutura - Eficiência e Ética.** [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2017. 9788595152007. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595152007/>. Acesso em: 26 jan. 2022.

PÉRICO, A. E., & REBELATTO, D. A. do N. (2005). **Desafios das parcerias público-privadas (PPPs).** *Revista De Administração Pública*, 39(5), 1031 a 1052. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578>

REGINA ESTEVES. **Vacina no Brasil, um modelo de governança a ser multiplicado.** Publicado em: 05/02/2021. Exame invest. Disponível em: <https://exame.com/blog/regina-esteves/vacina-no-brasil-um-modelo-de-governanca-a-ser-multiplicado/> Acesso em: 29 jan. 2022.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. **Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(4):819-846, jul./ago. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119746>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rGxPYhmkdNpxMTvD7ZQymcG/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JR., Mauro Kiithi – coordenadores. **O Brasil e o modelo de governança da OCDE.** São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos e VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020. Disponível em: [https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o\\_brasil\\_e\\_o\\_modelo\\_de\\_governanca\\_da\\_ocd\\_e\\_v9.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocd_e_v9.pdf). Acesso em 01 fev. 2022.

