

EMPREENDER COM PPP, UM BOM OU MAU NEGÓCIO?

Juliana Bandeira Advíncula¹

RESUMO: Este artigo discorre sobre os requisitos e a operacionalização das Parcerias Público-Privadas – PPP e das Sociedades de Propósito Específico – SPE, a fim de compreender sua estruturação e desenvolvimento, e as possibilidades junto a pequenas empresas. É apresentado ainda o case do centro administrativo do DF, PPP iniciada em 2009, que ilustra aspectos variados que podem ocorrer durante a execução de PPP e impactar significativamente seu sucesso ou insucesso.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Sociedade de Propósito Específico. Análise de Liquidez. Análise de Endividamento. Centrad.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa descrever os aspectos fundamentais do funcionamento das PPP, a partir da apresentação de aspectos qualitativos extraídos de revisão bibliográfica acerca do tema e aspectos quantitativos extraídos de um caso concreto estudado. O enfoque do artigo é o desenvolvimento da PPP mediante análise da estruturação e do desempenho financeiro da SPE, observando-se as variáveis liquidez e endividamento. Ambos os índices são previstos em editais para aferição da situação financeira da empresa licitante, mais especificamente a avaliação da sua solvência, continuidade e capacidade de pagamento.

Escolheu-se examinar a PPP que operacionaliza o centro administrativo do Governo do DF, porque apesar de enfrentar problemas variados, é uma obra de ampla divulgação no DF e que se encontra em estágio avançado de construção. Com isso pretende-se apresentar nuances acerca da sua função, da forma de seu estabelecimento e de sua operacionalização, a fim de, também, incentivar o desenvolvimento de outras SPE e do empreendedorismo na área.

1. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O Reino Unido foi o país precursor das PPPs, e introduziu o modelo por volta de 1992, como continuidade à política de desestatização do governo Thatcher, com o nome de *Private Finance Initiative* - PFI, e buscava atender necessidades públicas, de maneira estável e a longo prazo, mediante uma associação empresarial ou uma relação contratual, envolvendo pelo menos uma entidade pública e outra privada, compartilhando riscos e funções de gestão (Salvador, 2004). Outra expectativa em relação ao modelo era reduzir as chances de superfaturamento e de morosidade na execução das obras.

¹ Centro Universitário do Distrito Federal UDF, Brasília, DF.

As PPPs têm se tornado um sistema em corrente uso na Europa, com tipologias variadas e para diferentes finalidades, atividades, desenhos e projetos, tais como construção, manutenção e exploração de infraestruturas ou provisão de bens e serviços públicos (Firmino, 2011).

A intensidade no recurso e o sucesso das PPP no conjunto dos países europeus têm divergido. Como afirmam Renda e Schrefler (2006, p. 2), países como: (a) Reino Unido e, em alguma medida, França, Alemanha e Irlanda são “utilizadores avançados” das PPP; (b) Espanha, Portugal e, de alguma forma, a Holanda são “utilizadores intermédios”; (c) Suécia e Luxemburgo, entre outros, são os chamados latecomers, estando a dar os primeiros passos na adoção das PPP. (Firmino, 2011, p. 391)

No Brasil, as PPPs foram regulamentadas em 2004, ainda que o movimento de privatização e descentralização tenha tido início das décadas de 80 e 90, como forma de descentralizar a prestação de serviços, devido às dificuldades de financiamento do Estado, consequência de crises como a do petróleo, movimentos inflacionários, crise fiscal, e globalização.

O Brasil já teve, em épocas antigas e recentes, práticas que poderiam ser definidas como PPP, em uma concepção abrangente. Desde os tempos de colônia, passando pelo Império, as ordens e irmandades religiosas cuidam de assistência social, cemitérios, orfanatos e educação, recebendo dotações de cofres públicos e contribuições privadas. (...) empresários recebiam títulos da nobreza em função de investimentos em áreas de atuação do Estado. (Pasin e Borges, 2003, p. 179)

Os discursos na América e na Europa, neste ponto, assemelham-se: “o sector público cresceu em demasia, tornando-se muito dispendioso; é ineficiente e inibe a capacidade para a iniciativa privada (Pollitt, 1993, p. 48 apud Firmino, 2011). Pode-se caracterizar as PPPs como uma “desintervenção pública” (Salvador, 2004) e vislumbrá-las na engrenagem da política fiscal do governo. O Programa Nacional de Desestatização - PND, instituído pela Lei 9.491/1997, serviu como referência para a realização de PPP no Brasil (Borges e Pasin, 2003).

Durante o fim dos anos 80 e, mais acentuadamente nos anos 90, iniciou-se no Brasil uma política de desestatização da economia, marcada por uma série de privatizações e concessões de alguns serviços públicos. A lei 11.079 de 2004, a Lei das PPPs, veio ao encontro desta tendência, buscando trazer inovações na forma de prestação dos serviços públicos através da criação das Parcerias Público-Privadas no ordenamento jurídico brasileiro. (Neto, 2009, p. 10)

De maneira geral, pode-se classificar a atuação conjunta entre o Estado e o Setor Privado no que se refere ao nível de comprometimento público com a atividade desenvolvida

da seguinte maneira, iniciando-se pelos modelos com maior atuação do Estado (Pasin e Borges, 2003):

1º: Licitações (lei 8.666/93), em que o Estado compra diretamente ou através de terceirizados produtos e serviços do setor privado;

2º: criação de empresas públicas e sociedades de economia mista, como são Caixa Econômica e Petrobrás, respectivamente;

3º: parcerias do Estado junto ao setor privado mediante autorizações, permissões, concessões e convênios, para exercício de atividades relacionadas ao setor público ou à execução de programas e metas;

4º: transferência de atividades próprias ou não do Estado, e que tem retorno insuficiente ou desconhecido, atraindo o setor privado por meio de retornos financeiros e/ou de recursos públicos, como é o caso de concessões e PPP;

5º: transferência para o setor privado de atividades autossustentáveis e com viabilidade econômica por meio de projetos de financiamento, como é o caso de programas de financiamento de universidades privadas;

6º: transferência de ativos ao setor privado, com ou sem compromisso com os resultados, como é o caso das privatizações.

Instituídas por lei a partir de 2004, as PPPs apresentaram-se como uma alternativa de desafogamento administrativo e financeiro do Estado na execução de obras e prestação de serviços públicos, com menor atuação do ente público. Essas contratações têm abrangido, no Brasil, as áreas de infraestrutura, escolar, hospitalar, entre outras, e têm sido alvos de algumas críticas.

Entre as críticas direcionadas às PPPs, destacam-se contratações realizadas junto a empresas que hoje estão sendo alvo de investigações e condenações por crimes contra a Administração Pública, como a Operação Lava Jato, conduzida pelo Ministério Público e pela Polícia Federal. Casos como esse, lançam na opinião pública a ideia de que esses empreendimentos objetivam acobertar crimes e desviar recursos, o que denigre o modelo de negócio e prejudica contratações que acabam sendo objeto de apurações e atrasos devido a suspensões contratuais impostas pela Administração e pelo Judiciário.

Na PPP o Estado repassa recursos ou oferece bens para o ente privado, logo, não se trata de uma simples delegação da prestação de serviço, como ocorre nas concessões. A parceria abarca duas importantes premissas em sua execução, a primeira a de que a obra ou serviço prestado envolve riscos, logo, a fim de atrair particulares interessados na gestão dessa estrutura, emprega-se a contraprestação do ente público ao ente privado. A segunda premissa é a falta de capital estatal para investimento imediato (Neto, 2009), de tal forma que a falta de caixa do Estado oportuniza e justifica esse “financiamento”, materializado em sucessivas contraprestações ao agente privado.

De maneira ilustrativa, pode-se citar a fala do ex-presidente Lula ao submeter o projeto de lei que deu origem a Lei das PPPs, em 2003:

As PPPs são uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva dos setores público e privado. (Neto, 2009, p. 11)

As PPPs são também propulsoras para a atuação da iniciativa privada na medida em que demandam o esforço de modelagem de um negócio ou projeto, e de um contrato, caracteristicamente inovadores e modernizadores, capazes de serem eficientes e atrativos como negócio, na prestação de serviço público, ao mesmo tempo em que dão espaço para a inserção de novos empreendedores no mercado e favorecem o aquecimento econômico.

A modelagem de contratos nas PPPs, especialmente naquelas de infraestrutura, envolve a delimitação de riscos, com o fito de minimizá-los ao máximo. A gestão de riscos em cenários de incertezas passou a ser competência crucial no mercado mundial a partir do século XX (Nóbrega, 2013). As PPPs também devem servir de estímulo ao acesso a novas tecnologias, prevendo resultados advindos de modernizações, preferencialmente desde o edital.

O contrato prevê eventos e medições, com custos alocados no projeto, realizados por meio da contratação de consultores e auditores, firmas de engenharia e outros prestadores de serviços. Os agentes financeiros envolvidos no contrato, por sua vez, classificam o risco do empreendimento, considerando sua qualidade e credibilidade, frente ao setor público. O contrato – que é o instrumento mais importante na operacionalização da PPP –, vincula os resultados do projeto à complexidade jurídica que permeia sua execução, envolvendo aspectos de direitos civil, administrativo, comercial, trabalhista, tributário, e internacional (Borges e Pasin, 2003).

A incerteza quanto à existência de recursos por parte do Ente Público é mitigada com a utilização de fundos específicos para cada área de projeto, conforme previsto na Lei 13.529/2017, que autoriza a União a participar com até R\$ 180 milhões dos fundos no financiamento de projetos de concessão e PPP. Os fundos reduzem os riscos da PPP, pois criam um colchão de liquidez para arcar com desembolsos na fase de construção ou para saldar dificuldades de caixa para remuneração do parceiro durante sua operação (Borges e Pasin, 2003).

Tão ou mais importante que os aspectos contratuais é a transparência, necessária durante toda a execução do Projeto, de tal maneira a facilitar o acompanhamento de limites, como os previstos na lei de responsabilidade fiscal, e facilitar a fiscalização pelos órgãos competentes (Borges e Pasin, 2003).

2. A ATRATIVIDADE DAS PPP

A parceria público-privada é regida pela Lei Federal 11.079/2004 e por leis estaduais, como a Lei Distrital 3.792/2006, e municipais, e é viabilizada mediante contrato administrativo, com delegação de atividades para atender interesse público ou para explorar obra pública (Niebuhr, 2007 apud Neto, 2003). O contrato pode ser firmado em duas modalidades, patrocinada – quando houver contraprestação ao parceiro além da tarifa cobrada dos usuários – ou administrativa – quando a Administração Pública é usuária direta ou indireta do contrato.

Quando as taxas de retorno do capital não são atrativas, adota-se a modalidade patrocinada, a fim de assegurar ao parceiro privado o retorno do capital investido, mediante a cobertura da diferença pelo Estado, até tornar o empreendimento atrativo e competitivo (Pasin e Borges, 2003).

Diferentemente do que ocorre na concessão tradicional, em que o ente privado é remunerado com as tarifas do serviço que presta, na PPP o Estado arca com parte ou com a totalidade da remuneração. Esse pagamento não ocorre de imediato – como ocorre na terceirização ou na empreitada de obra – mas depois que a obra e o serviço já estão disponibilizados, de tal maneira a pagar paulatinamente esse valor. A PPP é uma alternativa para a falta de caixa para investimentos e para o esgotamento da capacidade de contrair novas dívidas pelo governo (Aragão, 2005).

Além da repartição de riscos inerentes à atividade, o parceiro privado é beneficiado também pela contraprestação pública como remuneração da atividade, que pode ser acrescida a uma tarifa caso o serviço ou a obra pública envolva a cobrança direta dos usuários.

É vedado o contrato de PPP que tenha como objeto exclusivamente o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, sendo requisito para sua viabilização um prazo de duração prolongado – mínimo de 5 anos – e valor econômico vultoso – mínimo de R\$ 10.000.000,00.

A remuneração da Administração Pública nos contratos com os parceiros pode ser feita por ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos perante a Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, e outros meios admitidos em lei. Além disso, o contrato pode prever o pagamento de remuneração variável vinculada ao desempenho do agente privado, conforme metas e padrões definidos contratualmente.

Pasin e Borges (2003) elencam algumas das vantagens desse formato de contratação pública, sendo essas a obrigatoriedade de definição de objeto e metas pelo poder público, resultados superiores àqueles provenientes da atuação direta do Estado, a possibilidade de cobrança de tarifas socialmente justas, mesmo que envolvam suporte estatal, maior comprometimento por parte do agente privado com o serviço prestado, possibilidade de captar montantes expressivos de recursos, tudo isso, mediante regulação e fiscalização pública.

No que se refere ao vislumbre das áreas em que pode ser celebrada uma PPP, não há indicação na Lei 11.079/2004, mas sim a definição pelo governo dos serviços considerados prioritários para execução nesse regime, além da vedação de que a delegação se dê nas funções regulatórias, jurisdicionais, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Podem ser firmadas PPPs em áreas de saneamento, sistema carcerário, transportes e mobilidade urbana, portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, defesa, parques nacionais, educação, saúde, entre outros.

O município do Rio de Janeiro tem como exemplos a parceria com a operadora da Linha Amarela, para projetos ambientais de controle de enchentes nas suas margens, a garagem-estacionamento na Cinelândia e a construção das vilas olímpicas destinadas aos Jogos Pan-Americanos de 2007. (Pasin e Borges, 2003, p. 182)

As PPP podem ocorrer no formato de projetos pequenos (hospitais e escolas), médios (redes de saneamento e esgotamento municipais) ou grandes (rodovias, hidrovias ou ferrovias), mas seu sucesso depende também de vontade política, do nível de complexidade e do nível de

envolvimento das comunidades locais, podendo ser útil em uma região e inviável em outras (Pasin e Borges, 2003).

3. SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Antes de celebrar o contrato de PPP, deve ser constituída uma sociedade de propósito específico - SPE para a gestão do objeto celebrado. Essa é uma determinação da Lei 11.079/2004, em que também está prevista a necessidade de que a SPE obedeça a padrões de governança corporativa e apresente contabilidade e demonstrações financeiras. É vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital social votante da SPE, exceto no caso de aquisição da maioria do capital quando houver inadimplemento de contrato de financiamento em que a instituição financeira seja controlada pelo Poder Público e detentora do crédito de financiamento do projeto.

É necessária certa dose de empreendedorismo para se assumir a gestão de uma SPE. Elas são sociedades empresárias comuns e não constituem um tipo societário próprio, mas sim uma organização associativa, entre pessoas físicas ou jurídicas, formando uma espécie de acordo para a exploração de uma atividade econômica (Júnior, 2016). Essa associação deve adotar um tipo societário específico – sociedade limitada, sociedade anônima, ou outro tipo previsto em lei – com objeto social delimitado e escrituração contábil próprios, para implantação e gestão do objeto da parceria, podendo, em alguns casos, ter prazo de existência pré-definido (Castro, 2014).

A constituição da SPE é relativamente simples e é firmada mediante contrato ou estatuto social celebrado entre os sócios (a partir do levantamento dos documentos das empresas sócias, tais como contratos sociais, procurações etc.). Provida de sua personalidade jurídica, a SPE passa a estar passível de responder pelos seus direitos e obrigações, inclusive em juízo, nos termos do objetivo para o qual foi constituída (Castro, 2014).

Para evitar problemas legais, é importante que no contrato social conste de maneira clara os objetivos da empresa. É necessário também designar um administrador, definir poderes e obrigações dos sócios, quórum para votações, e definições quanto à retirada dos sócios e a distribuição de lucros (Castro, 2014). Entre suas funções está a de evitar a confusão patrimonial entre a SPE e as empresas que integram o seu quadro societário, impedindo que os ativos e as receitas dos serviços da PPP sejam utilizados em outros negócios das empresas sócias da SPE (Castro, 2014).

Diferentemente dos consórcios, a SPE pode adquirir bens móveis, imóveis e participações e, a depender da envergadura do projeto, a SPE pode ser formada somente por microempresas e empresas de pequeno porte, caso não sejam optantes do Simples Nacional, conforme artigo 56 da Lei Complementar 123/06, o Estatuto que rege as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte MPE (Castro, 2014).

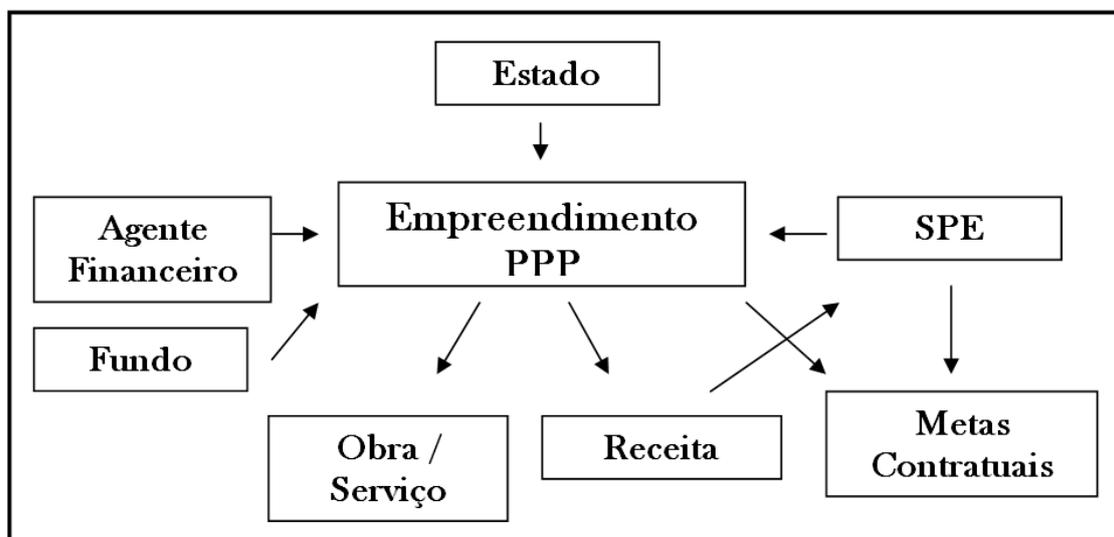
De acordo com a referida lei, o microempreendedor individual tem limite anual de faturamento de até R\$ 81.000,00, a microempresa limite de até R\$ 360.000,00 e a empresa de pequeno porte limite de entre R\$ 360.000,00 e R\$ 4.800.000,00 (limite máximo que pode ser extrapolado por receitas adicionais de exportação). Diante disso, um contrato de PPP no valor de R\$ 10.000.000,00 por um prazo de 5 anos poderia ser perfeitamente cumprido por

duas microempresas e duas pequenas empresas, por exemplo. Essa seria uma oportunidade ímpar para o engajamento e o fortalecimento de pequenos empresários com empreendimentos da esfera pública.

Empreender em projetos de PPP é uma oportunidade que começa no momento em que se vislumbra em um edital ou em um procedimento de manifestação de interesse (Decreto nº 8.428/2015) uma oportunidade no ramo de atuação das empresas interessadas, que devem apresentar proposta compatível e constituir uma SPE para a consecução da atividade, caso sejam vencedoras do certame. O sucesso do empreendimento implica em iniciar e concluir as atividades pactuadas, mantendo-se o desempenho previsto em contrato e atendendo aos normativos das instituições fiscalizadoras.

O Estado viabiliza a PPP, que é gerida pela Sociedade de Propósito Específico a fim de garantir a perfeita execução contratual e o alcance de metas e receitas. Importante ressaltar que os fundos garantidores e o suporte de agentes financeiros asseguram caixa para a manutenção das atividades do empreendimento, principalmente nas fases de maior criticidade operacional.

Figura 1: Ilustração gráfica das relações existentes na execução de PPP



Fonte: Elaborado pela autora.

4. REGISTRO CONTÁBIL PELO ENTE PÚBLICO

Na estrutura da PPP existem dois módulos distintos a serem observados contabilmente, aquele referente às atividades contratadas e executadas – cujo desempenho é avaliado por órgãos de controle estatais – e aquele da SPE, que envolvem o conjunto de empreendedores associados e que aferem e acompanham seus próprios resultados a fim de garantirem retornos lucrativos e atenderem as legislações fiscais.

O registro contábil da SPE é independente daquele de seus sócios (Júnior, 2016), e o tipo societário escolhido é o que definirá suas obrigações. Se for uma Sociedade Limitada, segue a Lei 10.406/2002 e se Sociedade Anônima, a Lei 6.404/1976.

O ente público, por sua vez, deve apresentar demonstrações contábeis de acordo com o previsto na Portaria STN nº 614/2006, que estabelece normas para a consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPPs, além de seguir os princípios fundamentais de contabilidade, atentando-se que o registro contábil dos entes públicos deve refletir a essência de sua relação econômica com as SPE.

5. DESEMPENHO FINANCEIRO DAS PPP

O desempenho das PPPs em âmbito federal, estadual e municipal é acompanhado, no decorrer do exercício, pelos órgãos de controle. Todavia, interessa-nos, neste momento, analisar o desempenho da SPE, alterando-se a perspectiva de análise, a fim de capturar nuances acerca das vantagens de se empreender em uma SPE, optando-se, para isso, na utilização dos índices de liquidez e endividamento.

Tabela 1: Índices de Liquidez Corrente e Endividamento para avaliação financeira do desempenho da PPP.

ÍNDICE	FÓRMULA	ANÁLISE DO ÍNDICE
Liquidez Corrente	$\frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Ativo Circulante}}$	Envolve direitos de curto prazo (Caixas, bancos, estoques, clientes) e dívidas de curto prazo (Empréstimos, financiamentos, impostos, fornecedores).
Resultado maior que 1: Demonstra folga no disponível para liquidação de obrigações. Resultado igual a 1: Direitos e obrigações a curto prazo são equivalentes. Resultado menor que 1: Não há disponibilidade suficiente para quitar as obrigações a curto prazo.		
Endividamento	$\frac{\text{Passivo Exigível (PC + PñC)}}{\text{Ativo Total}}$	Indica o grau de utilização de capital de terceiros, exigível, sobre o ativo da empresa, expresso em percentagem.

Fonte: Elaborado pela autora.

6. CASO CENTRAD

Este estudo de caso se propõe a analisar as variações nos índices de liquidez e de endividamento da SPE Centrad. Para isso, serão utilizados os demonstrativos financeiros contidos nos Relatórios de Auditoria Independente, dos exercícios de 2009 a 2016, contendo ao final uma breve discussão acerca das variações nos índices no decorrer dos anos e suas correlações com a atual situação da SPE e da PPP, que tem como partes o GDF, a Secretaria de Obras e a Concessionária do Centro Administrativo do DF S.A. – CENTRAD. A Centrad S. A. é uma holding, que tem como acionistas a Odebrecht e a Via Engenharia, cada uma com 50% do negócio.

A PPP foi firmada na modalidade de concessão administrativa, para a construção, operação e manutenção do centro administrativo do DF, destinado à utilização por órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes da estrutura administrativa do GDF. Entre os serviços estabelecidos na PPP estão operação e manutenção dos sistemas elétrico

e hidráulico, manutenção predial, segurança, limpeza, serviço de copa, jardinagem e brigada de incêndio. Esta é uma infraestrutura para abrigar funcionários da administração pública, com objetivo de reduzir as despesas do GDF com serviços terceirizados e gastos próprios, e aumentar a eficiência com a proximidade de alocação do espaço.

A primeira fase do contrato assinado em 08/04/2009 foi firmada no valor de R\$ 47.861.301,60 e com prazo de execução de 12 meses, enquanto a segunda fase foi pactuada no valor de R\$ 3.047.520.000,00, com prazo de execução de 240 meses, e vigência de 22 anos.

O Centro Administrativo do DF está localizado próximo à Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, e ocupa uma área de 180 mil metros quadrados. Pretende-se abrigar no espaço governadoria, dez secretarias de governo, centro de convivência, sistema de atendimento ao cidadão e estacionamento. Existe ainda a previsão de um centro de convenções e um shopping center no local.



Imagem do Centro Administrativo do DF.

Atualmente a continuidade operacional da SPE Centrad está incerta, devido a alegações de desequilíbrio contratual tendo em vista modificações unilaterais impostas pela Administração, e contínua inadimplência do Poder Concedente. Sabe-se que, desde 2014, estão em andamento investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal, parte da Operação Lava Jato, que envolvem empresas e executivos do Grupo Odebrecht, ainda que, conforme divulgado, a parcela societária das empresas na Centrad não tenha sido objeto de mandado de busca e apreensão.

Por outro lado, o Poder Público tem realizado apurações, em que afirma a existência de falhas de planejamento que comprometeram “o espírito e a essência” dessa PPP, pois resultaram de desequilíbrios em desfavor da Administração, entre outras irregularidades, de tal maneira que recomendaram aos entes responsáveis a declaração de nulidade do procedimento licitatório e do contrato firmado.

Com base nos demonstrativos financeiros contidos nos Relatórios de Auditoria Independente, nos exercícios de 2009 a 2016, foi feito o cálculo de liquidez e endividamento registrados na execução do contrato.

Tabela 2: Índices de liquidez corrente e endividamento da Centrad (2009/2013).

Valores em R\$

	Passivo Circulante	Ativo Circulante	Liquidez	Passivo Exigível	Ativo Total	Endividamento	Comentários
2009	12.897	5.164.651	0,0025	12.897	5.230.737	0,25%	Integralização de capital de R\$ 6.200.000 e registro de prejuízo de R\$ 982.160.
2010	1.323.972	4.939.135	0,268	1.323.972	5.001.680	26,47%	Registro de prejuízo de R\$ 1.540.132
2011	65.000	1.527.000	0,0426	1.145.000	1.807.000	63,36%	Registro de prejuízo de R\$ 3.016.000
2012	867.000	1.554.000	0,558	4.072.000	1.859.000	219,04%	Registro de prejuízo de R\$ 2.875.000
2013	17.186.000	97.019.000	0,1771	477.862.000	604.071.000	79,10%	Registro de lucro de R\$ 7.671.000.

Fonte: Dados contidos nos relatórios dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras, dos exercícios de 2009 a 2013.

Os resultados observados nos cinco primeiros anos de execução não são considerados ideais. Os índices de liquidez demonstram insuficiência no disponível para quitar obrigações de curto prazo, enquanto o endividamento tem considerável presença de capital de terceiros em relação aos ativos da empresa, nos anos intermediários, com uma possível tendência de queda a partir do último ano observado.

Inúmeros aspectos desse contrato vêm sendo objeto de questionamentos por parte da controladoria do DF, do Tribunal de Contas do DF e do Judiciário. Todavia, este artigo limitou-se à análise de dois índices financeiros com o fito de ilustrar os aspectos que impactam a aprovação do projeto de PPP e o bom funcionamento de uma SPE, que, em linhas gerais, é um instrumento de aquecimento econômico e que favorece o empreendedorismo no país.

Também cabe pontuar que as irregularidades apontadas contra o ente privado e contra o ente estatal desfavoreceram o andamento da PPP, pois interrompem o fluxo de maturação do negócio – em relação ao ciclo maturação *versus* risco – o que, por fim, terminou por paralisar o empreendimento na fase em que o nível de risco tenderia a decrescer devido ao início das atividades. Em outras PPPs, no modelo patrocinado, seria o momento em que as operações passariam a ser abastecidas com a receita do público.

Cabe ressaltar que o risco na execução da PPP tende a diminuir com a passagem do tempo (Pasin e Borges, 2003). Durante a implantação das operações o risco é bastante elevado, considerando-se o baixo nível de receitas, enquanto que a partir do início das operações o risco é atenuado tendo em vista um nível experimental de receitas. Com as operações em andamento, com o passar dos anos, o risco tende a ser mitigado devido ao domínio e conhecimento das receitas operacionais, que podem ser crescentes, estabilizadas ou mesmo estar em queda.

O caso estudado, apesar de ser de grandes proporções, facilita compreender a importância do planejamento e controle das atividades da PPP, a fim de evitar situações semelhantes, que terminam por trazer prejuízos ao Estado, à iniciativa privada e ao mercado em geral, que perde oportunidades de negócios, geração de renda, de empregos e de serviços públicos mais modernos e eficientes para a sociedade.

CONCLUSÃO

Utilizou-se um exemplo mais polêmico, a fim de ilustrar nuances variadas de uma contratação de PPP. Todavia, como se pôde observar, a PPP pode ser gerida por empresas de menor porte em contratos menores. Por isso, mesmo com políticas governamentais mais austeras, com contenção de gastos públicos, é possível acreditar em reservas orçamentárias para o estímulo às PPPs em setores que suportem empreendedorismo de menor porte.

Além disso, o aprimoramento das contratações no modelo de PPP favorece o mercado e tem impacto positivo na política fiscal do governo, que afeta a demanda agregada - consumo, investimento, gastos públicos e exportações - e o nível de produto da economia, mediante o investimento em setores prioritários. Paralelamente, estimula o empreendedorismo no seara pública.

Pode-se observar que as SPE constituem uma opção interessante para se empreender, uma vez que são variadas as áreas em que se pode implementar uma parceria, existindo inclusive canais para o recebimento de sugestões para novas PPP disponibilizados por determinados entes.

A injeção de capital público em empreendimentos implementados pelo setor privado, com as vantagens mencionadas, como maior eficiência, risco compartilhado e desafogamento da máquina pública, constitui um promissor estímulo econômico, como foi o caso do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, de maiores proporções, executado a partir de 2007, em benefício do mercado e da criação de emprego e renda, além do próprio enriquecimento estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As parcerias público-privadas - PPP's no Direito Positivo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo - FGV v. 240. Rio de Janeiro, 2005.

CARVALHO, David Accioly de. **A intervenção do Estado nas relações contratuais privadas: uma abordagem crítica**. Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2015.

CASTRO, Luiz Humberto de. **Sociedade de propósito específico**. Série Empreendimentos Coletivos. Brasília: Sebrae, 2014.

FIRMINO, Sandra. **Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa.** Revista da Associação Portuguesa de Sociologia. p. 389 - 422. Sociologia Online, nº 2, Abril de 2011 .

JUNIOR, Sergio Fernandes. **Sociedade de Propósito Específico e o Simples Nacional.** Contábeis, o site da profissão contábil. Disponível em <http://www.contabeis.com.br/artigos/3665/sociedade-de-proposito-especifico-e-o-simples-nacional/> . Acessado em 07/07/2018. Publicado em 12/12/2016.

NETO, Cid Pedroso. **A utilização das parcerias público-privadas no Sistema Penitenciário Brasileiro.** Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

NÓBREGA, Marcos. **Riscos em Projetos de Infraestrutura: Incompletude Contratual Concessões De Serviço Público e PPPs.** Salvador: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 36, out-dez 2013.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti e BORGES, Luiz Ferreira Xavier. **A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública.** Rio de Janeiro: Revista do BNDES, v. 10, n. 20, p. 173-196, Dez. 2003.

PINHEIRO, Armando Castelar, et al. **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil : diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento.** São Paulo: IFC, 2015.

RIBEIRO, Luís Reis. **Peso das PPP nacionais no PIB é de 10,8%, o maior da União Europeia.** Diário de Notícias, Sessão Dinheiro. Disponível em: <https://www.dn.pt/dinheiro/interior/peso-das-ppp-nacionais-no-pib-e-de-108-o-maior-da-uniao-europeia-9214002.html> . Acessado em 30/05/2019. Publicado em 26/03/2018.

ROCHA, Alexandre Pereira da. **O Estado e o Direito de Punir: a superlotação no sistema penitenciário brasileiro. O caso do Distrito Federal.** Universidade de Brasília, Programa de Mestrado em Ciência Política. Brasília, 2006.

ROSS, S.A., WESTERFIELD, R.W. E JORDAN, B.D. **Princípios de Administração Financeira.** São Paulo, 2002. Editora Atlas, segunda edição.

SALVADOR, Nuno António Moura. **Parcerias público-privadas e a reforma do sistema prisional.** Universidade de Aveiro. Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas. Portugal, 2004.

SOARES, F. **Economia Brasileira, da Primeira República ao Plano Real.** Editora Campus, 2012.

* Autor desconhecido. **Utilização de Índices como instrumentos de análise financeira: estudo exploratório das empresas de carnes e derivados.** 3o Congresso UFSC de Controladoria e Finanças. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009. Disponível em <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/webroot/anais/3CCF/20090719235441.pdf> . Acesso em 18/05/2018 .

LISTA DE FIGURA:

Figura 1: Ilustração gráfica das relações existentes na execução de PPP

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1: Índices de Liquidez Corrente e Endividamento para avaliação financeira do desempenho da PPP.

Tabela 2: Índices de liquidez corrente e endividamento da Centrad (2009/2013).