FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Sistema de garantias nos contratos de infraestrutura social de educação

Anna Clara Madella Yaginuma

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.
Orientadora preferencial: Juliana Palma
Versão de [31.10.2023]

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

As Parcerias Público Privadas ("PPPs") têm ganhado mais espaço no cenário brasileiro, impulsionadas pela Lei Federal nº 11.079/2004, que cria a modalidade de concessão patrocinada e administrativa. A partir deste marco amplia-se a gama de serviços que podem ser objeto de PPP, na medida em que se cria a possibilidade de o Poder Público remunerar o parceiro privado, através do pagamento de contraprestações mensais de forma exclusiva (concessão administrativa) ou associada à receita auferida por meio da cobrança de tarifa dos usuários (concessão patrocinada).

Em 1994, o Banco Mundial classificou os projetos de infraestrutura como econômicos ou como sociais (*economic or social infraestructure*)[1] representando, de um lado, os setores mais tradicionais de instalações e serviços voltados para geração de desenvolvimento econômico, como os de energia e transportes e, de outro, os setores voltados para desenvolvimento direto dos indivíduos e comunidades, como os de habitação, saúde e educação.

Nesse sentido, considerando a consolidação dos modelos de infraestrutura econômica e a crescente demanda por diversas políticas públicas de atendimento aos cidadãos, diferentes entes da federação passaram a investir na modelagem das chamadas PPPs de Infraestrutura Social ou PPPs Sociais, que ganham cada vez mais destaque enquanto instrumento de desenvolvimento social, tendo forte vínculo com as necessidades básicas da população.

[1] World Bank (1994). World Development Report 1994: Infrastructure for Development. New York, NY: Oxford University Press. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5ad3a565-0f90-5403-87ea-86948b79c623>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

Através das PPPs Sociais o Estado busca o parceiro privado para aumentar sua capacidade de investimento e ampliar a eficiência na prestação dos serviços e, para impulsionar este setor tão necessário, a academia e os gestores públicos têm se preocupado com a estruturação de contratos viáveis, tanto sob o aspecto jurídico quanto econômico, na busca de um alinhamento tênue entre a manutenção do interesse público e a atração do interesse dos parceiros privados.

Considerando, em especial, o setor de educação, tem-se um serviço essencial e assegurado pela Constituição a todos, sem repasse direto dos custos aos cidadãos através de uma tarifa ou contribuição, ensejando PPPs na modalidade de concessão administrativa, onde o Poder Público é responsável por todos os desembolsos no projeto, devendo assegurar ao parceiro privado que é capaz de sustentar as despesas do projeto. Neste contexto, as garantias públicas ganham ainda mais destaque enquanto peças-chaves para a viabilização dos contratos, conferindo segurança aos investidores, que buscarão a devida amortização dos investimentos realizados.

Nessa linha, destacam-se os novos incentivos apresentados pelo Governo Federal[2] e, em especial, a Portaria STN/MF nº 138/2023[3], da Secretaria do Tesouro Nacional ("STN"), que consolida as normas gerais relativas às contas públicas aplicáveis às PPPs, semeando um terreno com maior segurança jurídica e financeira para a modelagem dos projetos de infraestrutura social.

Ainda assim, existem medidas a serem exploradas para alavancar as PPPs Sociais, a partir de estudo visando o desenvolvimento dos sistemas de garantias públicas, perpassando por novas garantias e por pelo aumento de sua liquidez, enquanto um dos possíveis critérios para avaliar sua robustez frente ao mercado.

Dessa forma o objetivo da tese será o de mapear os projetos de infraestrutura social de educação em estruturação e em execução, analisando os modelos adotados por diferentes entes, com o intuito de construir, ao final do trabalho, recomendações práticas para aprimorar o sistema de garantias de PPPs neste nicho.

---

[2] TESOURO NACIONAL. Tesouro anuncia quatro medidas de incentivo a Parcerias Público-Privadas (PPP). Publicado em 20/04/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/tesouro-anuncia-quatro-medidas-de-incentivo-a-parcerias-publico-privadas-ppp>. Acesso em 14 de outubro de 2023.

[3] PORTARIA STN/MF Nº 138, DE 6 DE ABRIL DE 2023. Disponível em:<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn/mf-n-138-de-6-de-abril-de-2023-478255089>. Acesso em 14 de outubro de 2023.

2. **Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso**

Questão central de pesquisa

- Como aprimorar o sistema de garantias de PPPs de infraestrutura social de em educação?
    - Como têm sido estruturadas as garantias do Poder Concedente nas PPPs de infraestrutura social de educação?
    - Quais recomendações de conduta podem ser feitas para o aprimoramento?

Contextualização fática

- Qual a importância do sistema de garantias para a viabilização das PPPs Sociais em educação?
    - Quais os limites das garantias instituídas pela Lei Federal nº 11.079/2004?
- Quais as novas medidas lançadas pela Secretaria do Tesouro Nacional para incentivar os investimentos em infraestrutura? Quais podem ter impacto mais direto nos contratos de infraestrutura social de educação?

Referencial teórico-normativo

Para a construção do referencial teórico normativo serão utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, observando ainda documentos governamentais como manuais e cartilhas, perpassando por um benchmarking com outros países.

Ademais, propõe-se a realização de pesquisa exploratória, para mapeamento das práticas que vêm sendo adotadas por diferentes entes, com foco nos contratos de educação da Prefeitura Municipal de São Paulo ("PMSP").

Considerando a necessidade de aprofundamento da pesquisa, será feito um estudo de caso detalhado da PPP 1º Lote de Novos CEUs[4], enquanto primeiro contrato assinado pela PMSP, e que já foi objeto de aditamento para que se alterassem as garantias contratuais, a partir da inclusão dos recursos da conta aporte. Desta feita, será observada tanto a modelagem quanto a execução contratual,

[4] Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa para a implantação, manutenção e conservação de 05 (cinco) Centros Educacionais Unificados (CEUs) no Município de São Paulo, nos termos deste CONTRATO e seus ANEXOS. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/novos_ceus/index.php?p=342078>. Acesso em 14 de outubro de 2023.

perpassando pelas influências de atores externos como a própria sociedade civil através de Consulta Pública e Tribunal de Contas do Município ("TCM"), enquanto órgão responsável pelo controle prévio do edital, além do aditamento que precedeu a constituição do sistema de garantias, bem como a sua performance no decorrer da PPP.

Por fim, também destaca-se que serão fomentadas entrevistas com modeladores e gestores de contratos de infraestrutura social de educação, com vistas a consolidar ainda mais as recomendações práticas que concluíram o trabalho.

Abordagem analítica

Com relação a abordagem analítica destacam-se os seguintes questionamentos que serão observados para estruturação da tese:

- Quais garantias são adotadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo na modelagem dos contratos de infraestrutura social de educação?
- Quais as justificativas para a escolha das garantias?
- Há algum outro instrumento que se comporta como se uma garantia fosse?
- Há regras claras com relação à execução? Há especificidades do setor?
    - Estudo de caso: PPP 1º Lote de Novos CEUs
- Qual o papel da Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos (SPDA)? Ela é essencial para a estruturação da garantia?
- Quais os principais desafios e pontos de atenção na modelagem?
- Quais os principais riscos e como podem ser mitigados?
- É possível padronizar a contratação?

Recomendações finais

- Como as garantias têm contribuído para a viabilização dos projetos?
- Quais cuidados devem ser observados na modelagem?
- Recomendações de melhoria para modelagens futuras.
-

2. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Diferentemente do que ocorre em setores como transporte e energia, com histórico de concessões consolidado e atuação de agências reguladoras estruturadas, no setor de Infraestrutura Social, ainda há muito a ser explorado, considerando a incipiência de projetos em execução. No setor de educação do Brasil, por exemplo, encontram-se apenas dois contratos em execução: (i) PPP de para realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio, não pedagógicos no Município de Belo Horizonte[5] e (ii) PPP para implantação, manutenção e conservação de novos Centros Educacionais Unificados ("CEUs") no município de São Paulo. Já no cenário internacional destaca-se o projeto de infraestrutura educacional do Uruguai, que encontra-se na quarta fase de editais[6].

Com base nesse contexto, o trabalho irá auxiliar na identificação de práticas adotadas na modelagem das garantias do Poder Público, refletindo na execução dos contratos. Ademais, entendo que o trabalho também poderá proporcionar incrementos na modelagem dos novos contratos, com base na revisão das disposições contratuais a partir de experiências práticas, contribuindo para o amadurecimento das modelagens.

Nesse sentido, o trabalho será direcionado aos estruturadores de contratos de infraestrutura social e também aos gestores que, uma vez assinado o contrato, serão responsáveis pela constituição das garantias, buscando práticas que permitam que os projetos prosperem, considerando também o impacto em modelagens futuras.

3. Familiaridade com objeto da pesquisa

Após três anos atuando na administração direta no gabinete da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, buscando a implementação dos programas do Planejamento Estratégico da Pasta, passei a atuar na gestão e no monitoramento dos contratos de concessão da Prefeitura Municipal de São Paulo, enquanto assessora na São Paulo Parcerias ("SPP").

A empresa, parte da administração indireta, foi criada para estruturar e desenvolver projetos de concessão, privatização e parcerias público-privadas e, no final de 2021, ampliou sua carteira de

---

[5] PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. PPP EDUCAÇÃO - CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao.

[6] "*Diseño, financiamiento, construcción y operación de 42 centros educativos CES y 16 centros educativos CETP. En Modalidad PPP*". Disponível em: <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/mostrar-llamado/1/id/645048>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

serviços criando uma gerência específica para a gerência de contratos, voltada a apoiar a Secretaria Municipal de Governo e outras instâncias municipais, nas seguintes frentes de atuação (i) monitoramento, (ii) apoio técnico especializado, (ii) pesquisa e (iv) verificador independente.

Dessa forma, tenho atuado diretamente na gestão dos contratos celebrados pelos municípios, destacando, entre eles, o contrato de construção de Novos CEUs, que será objeto da pesquisa. Ademais, também tenho contato com os contratos de educação em modelagem na empresa, tanto para a PMSP, quanto para a Prefeitura de Porto Alegre e Estado do Rio Grande do Sul.

Entendo que a minha atuação profissional me possibilita uma maior criticidade na análise das experiências que forem mapeadas, ao mesmo tempo em que o rigor da pesquisa irá buscar afastar qualquer viés das recomendações práticas que serão construídas.

5. **Bibliografia preliminar**

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Partnerships with purpose . PPP Americas 2023. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/PPP-Americas-2023-Partnerships-with-Purpose.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Planejamento e priorização no desenvolvimento da infraestrutura, e o papel das parcerias público-privadas: em busca de uma coordenação eficiente dos ciclos de investimento, orçamentário e de financiamento na América Latina e no Caribe. PPP Americas 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/planejamento-e-priorizacao-no-desenvolvimento-da-infraestrutura-e-o-papel-das-parcerias-publico>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Infraestrutura e Parcerias Para o Desenvolvimento: As Alianças Público Privadas/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. – Brasília, 2016. Disponível na web em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/assuntos-internacionais/SEAIN_Infraestrutura_PPP_web_8fev2017.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

BELO HORIZONTE. Edital e contrato do projeto de expansão da rede municipal de educação – parceria público-privada. 2012. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Enunciados da jornada de direito dos imóveis públicos. 2021. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/525973l>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

DE OLIVEIRA, Rogério Ceron; BARBOSA DA SILVA, Maira Madrid; SELLIN, Victor Bueno. Estruturação de Garantias sob Ambiente de Restrições Fiscais:. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 7, p. 77-87, ago. 2021. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/140>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

ENEI, José Virgílio Lopes. Garantias de adimplemento da Administração Pública ao contratado nas parcerias público-privadas. 2018. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências. Revista de Contratos Públicos [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 4, n. 5, mar. 2014/ago. 2015.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre *et al*. Parcerias Público Privadas: Uma alternativa para a educação brasileira. Repositório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9767/1/ppp_n52_parceria.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Public-private partnership stories, Brazil: Belo Horizonte Schools, 2012. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2022-06/SuccessStories_Brazil_BeloHorizonteSchools.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

LAROCQUE, Norman. Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/44838931_Public-private_partnerships_in_basic_education_An_international_review>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

LIBERAL, Edilson Gonçales. Elementos orçamentários e fiscais nas PPPs sociais: o caso das escolas infantis de Belo Horizonte. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30936>. Acesso em 15 de outubro de 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões no serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.

Ma, L., Hu, Y., Zhu, L. et al. Are public-private partnerships still an answer for social infrastructure? A systematic literature review. Front. Eng. Manag. 10, 467–482 (2023). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s42524-023-0249-1>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

MADRID, Maíra; PESSOA, Victor. A PPP no desenvolvimento da infraestrutura social e ambiental. Propostas do governo federal para fomentar parcerias público-privadas caminham no bom sentido. Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/a-parceria-publico-privada-ppps-como-instrumento-indutor-para-o-desenvolvimento-da-infraestrutura-social-e-ambiental-28042023>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann. Direito das concessões de serviço público. São Paulo: Editora Fórum, 2020;

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development. OECD Review of public governance of Public-Private Partnerships in the United Kingdom. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/oecd-review-public-governance-ppp-uk.pdf>. Acesso em 24 de junho de 2023.

SÃO PAULO. Secretaria de Governo. Manual de Parcerias do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf >. Acesso em 24 de junho de 2023.

SÃO PAULO. Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias. Projetos. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/index.php?p=336086/). Acesso em 25 de junho de 2023.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Concessões e PPPs. Melhores Práticas em Licitações e Contratos. São Paulo: Atlas, 2011. Ebook disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/as-melhores-praticas-para-modelagem-de-contratos-de-concessoes-e-ppps-alinhando-os-incentivos-para-a-prestacao-adequada-e-eficiente-dos-servicos/seguros-e-garantia-de-cumprimento-do-contrato/>. Acesso em 20 de outubro de 2023.

WORLD BANK. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education by Harry Anthony Patrinos, Felipe Barrera-Osorio, and Juliana Guaqueta, World Bank, 2009. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/role-and-impact-public-private-partnerships-education>.

PATRINOS, Harry A. World Bank blogs, 2023. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/education/designing-effective-public-private-partnerships-education>.

6. Cronograma de execução

	2023						2024												
Atividade	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Horas
Revisão bibliográfica																			90
Mapeamento (contratos de infraestrutura social)																			40
Versão preliminar do trabalho																			80
Versão intermediária do trabalho																			60
Versão Provisória (submissão à banca de qualificação)																			40

Datas:

- 31.10.23 - Projeto de pesquisa ajustado
- 10.02.24 - Versão preliminar e atas de reunião com o orientador
- 16.06.24 - Versão Intermediária e atas de reunião com orientador
- 31.01.25 - Versão provisória e atas de reunião com o orientador
- 31.01.25 - Autoavaliação da versão provisória
- Não definida - Versão definitiva e atas de reunião com o orientador