UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NO SETOR RODOVIÁRIO:
UM ESTUDO DA CONCORDÂNCIA ENTRE O OBJETO DO CONTRATO
E A FORMA JURÍDICA DOS CONTRATOS NO BRASIL

Sandra Elizabeth Villegas Fernández

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2006

Profª. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Profª. Dra. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Gilberto Andrade de Martins
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

SANDRA ELIZABETH VILLEGAS FERNÁNDEZ

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) NO SETOR RODOVIÁRIO:
UM ESTUDO DA CONCORDÂNCIA ENTRE O OBJETO DO CONTRATO
E A FORMA JURÍDICA DOS CONTRATOS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Controladoria e Contabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2006

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Villegas Fernández, Sandra Elizabeth

Parcerias público-privadas (PPP) no setor rodoviário : um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil / Sandra Elizabeth Villegas Fernández. -- São Paulo, 2006.

115 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2006

Bibliografia.

1. Contabilidade pública 2. Transporte rodoviário 3. Contratos
I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração
e Contabilidade. II. Título.

CDD – 657.61

Dedico este trabajo

**A mis padres, Francisco e Teresa,
por haberme ofrecido un hogar maravilloso,
incluso, más allá de las fronteras peruanas.**

**A Francisco, por su apoyo incondicional
y por ser mi hermano en el sentido
más puro de la palabra.**

**A Nestor, por ser mi compañero
de todas las horas y mi fuerza
en este recorrido lejos de casa.**

LOS AMO.

Agradeço a Deus, pela luz com que tem iluminado meu lar e meus caminhos, bem como pelas pessoas enviadas nas horas certas durante meus percursos.

Ao Professor Valmor Slomski, meu orientador, pelo apoio constante, confiança e paciência nas horas difíceis, fundamentais para minha caminhada.

Aos Professores Ivam Ricardo Peleias e Carlos Alberto Pereira, pelo incentivo e sugestões feitas no exame de qualificação.

A todos os meus professores no curso de mestrado, pela imensurável contribuição para o meu processo de crescimento acadêmico.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pelo apoio financeiro concedido durante a realização do mestrado.

Aos diversos colegas e amigos, partícipes desta jornada, pelo incentivo e repetidas demonstrações de apoio e apreço. A Dione e a Laudicéia, pelo carinho transmitido ao longo destes anos. E um agradecimento especial a Yun Li pelas valiosas contribuições feitas a este trabalho, pelos ensinamentos que se estenderam além das salas de aula e pela força oferecida através dessas ações.

Aos meus pais e meu irmão, pelo seu amor, exemplo de vida e apoio recebido em cada uma das minhas decisões.

Ao Nestor, pelo amor e companheirismo demonstrados firmemente ao longo destes anos e pela força oferecida em tempos de fraqueza.

A toda minha família e amigos que, apesar da distância, sempre estiveram presentes.

A Rocío e a Nelson, por sua amizade sincera e pelos gratos momentos compartilhados no CRUSP; a Andréia e a Renata pelo prazer do convívio e pela bonita amizade que estamos a construir; a Jorge e a Raul pelo apoio oferecido na minha chegada em São Paulo.

A todos aqueles que, ao longo da minha vida, contribuíram de alguma maneira para que esta conquista se tornasse possível.

RESUMO

Nos últimos anos, com a necessidade de suprir as demandas por novas infra-estruturas, aliada a falta de capacidade financeira dos governos, as Parcerias Público Privadas (PPPs) surgiram como uma alternativa. Essa participação privada nos investimentos públicos tem trazido resultados positivos nos governos que já as implementaram, como no caso da Inglaterra. No Brasil, a Lei n. 11.079/04 – “Lei das PPPs”, foi sancionada produto da percepção daqueles resultados no exterior, conjugada à própria necessidade interna. Com base nas práticas inglesas, a Secretaria do Tesouro Nacional emitiu a Portaria n. 614/06 que estabelece as normas relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPPs. O critério adotado, segundo a norma, visa refletir a essência da relação econômica entre as partes contratantes, porém encontra-se necessário realizar uma análise em termos da essência econômica do objeto que envolve o contrato de PPP, por ele ser, em última análise, o fenômeno a ser contabilizado. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar se existe concordância entre a essência econômica do objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos de Parcerias Público-Privadas na geração de infra-estruturas rodoviárias no Brasil, visando iniciar uma discussão em matéria contábil no âmbito nacional. Para tal efeito se estabeleceram os seguintes objetivos específicos: contextualizar a implementação dos contratos de PPPs no Brasil, caracterizar o formato jurídico das PPPs no âmbito nacional e analisar os pronunciamentos contábeis existentes em relação à categorização dos gastos públicos quando da criação de infra-estruturas. A pesquisa caracteriza-se por ser de natureza exploratória, descritiva, bibliográfica e documental. Os dados foram coletados visando sua estruturação em três unidades de análise: antecedentes das parcerias, contexto econômico e estratégias empreendidas. Além disso, foram analisados os mencionados pronunciamentos contábeis para identificar o critério mantido pela STN até a emissão da Lei das PPPs a respeito da essência econômica da criação de infra-estruturas. O conjunto de análises realizadas permite sugerir que não existe uma concordância entre a essência econômica do objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos de Parcerias Público-Privadas na geração de infra-estruturas rodoviárias no Brasil. A forma jurídica desses contratos é abrangente para projetos executáveis em diferentes setores e, portanto, não permite refletir a essência do objeto econômico de cada parceria. Finalmente foram sugeridos temas para futuras pesquisas, principalmente, no sentido de aprofundar a discussão sobre a essência dos projetos PPPs ou aplicando a metodologia utilizada neste estudo a cada setor da economia.

ABSTRACT

Last years, because of the need of supplying demands for new infrastructures, allied the financial lack of government's capacity, Public-Private Partnerships (PPPs) have appeared as an alternative. This kind of private participation in public investments has brought positive results to governments that had already implemented them, like England. In Brazil, the Law n. 11.079/04 – PPPs Law, was born from the perception of those abroad results, conjugated to the proper internal necessity. Based on English practices, the Secretaria do Tesouro Nacional – STN - emitted the Portaria n. 614/06 that stated norms for public accounts consolidation of PPPs contracts. The adopted criterion, according to the norm, aims to reflecting the essence of the economic relation between the contracting parties, however it needs to accomplish an analysis in term of the essence of the object which involves the PPP contract, due this to being, at the end, the phenomenon to be entered. Thus, the general objective of this research was to identify if there is an agreement in economic essence terms between the PPPs contracts object about road infrastructure generation in Brazil and their legal form, aiming to starting a national discussion at the accounting area. For such effect, these followed specific objectives were pointed: contextualizing the PPPs contracts implementation in Brazil, characterizing the legal form of the PPPs in the national scope and analyzing the existing accounting statements related to the categorizing of the public expenses for infrastructure generation. The study is characterized for being a exploratory, descriptive, bibliographical and documentary research. The data had been collected in order to be structured into three analysis units: the partnerships precedents, the economic context and the undertaken strategies. Moreover, the mentioned accounting statements were analyzed aiming to identifying the STN's criterion about the economic essence in infrastructure generation, kept until the emission of the PPPs Law. The set of accomplished analyses permit to suggest that there is not an agreement about the economic essence between the PPPs contracts object of the road infrastructure generation in Brazil and their legal form. Such legal form of these contracts is widely applied to execute projects in different sectors and, therefore, it does not allow to reflect the essence of the economic object for each partnership. At the end, subjects for future researches were suggested, specially, in terms of a deeper discussion about the essence of the PPPs projects, or by applying the methodology used in this research for others economic sectors.