

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: REFLEXÕES JURÍDICAS À LUZ DO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Resumo: Os desafios enfrentados na estruturação da educação pública brasileira reclamam soluções, com vistas à concretização do princípio constitucional da universalização de acesso ao ensino básico. Objetiva-se com o presente estudo avaliar a juridicidade do modelo de parceria público-privada (PPP) envolvendo a prestação dos serviços educacionais à luz do regime jurídico administrativo, com enfoque nas suas potencialidades e dificuldades e nas experiências já desenvolvidas no país.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Educação. Concessão.

Sumário: 1. Introdução; 2. Regime jurídico administrativo das parcerias público-privadas; 3. Parcerias público-privadas no contexto da educação pública no Brasil; 4. Análise de experiências brasileiras; 5. Conclusão.

1. Introdução

A educação é direito fundamental social estampado pelo art. 6º da Constituição Federal, com determinação expressa de universalização, nos termos do art. 205 e seguintes do texto constitucional. Nesse sentido, é incumbência do poder público a prestação de serviço público educacional gratuito de qualidade, que atenda satisfatoriamente os preceitos constitucionais e legais.

Para a consecução do princípio da universalidade educacional a Constituição Federal destina, com obrigatoriedade, parcela de recursos resultante da arrecadação de impostos e de outros tributos para custear a prestação dos serviços de educação, com foco, principalmente, na educação básica.

O texto constitucional e as normas infraconstitucionais regulamentadoras editadas ao longo do tempo têm aperfeiçoado o regime de financiamento da educação, o qual, ainda assim, revela-se insuficiente para atender todas as necessidades prestacionais dos entes federativos na consecução das políticas educacionais. E as razões são as mais diversas, decorrentes de fatores como a insuficiência dos recursos, os quais não contemplam todas as necessidades educacionais; a má aplicação por ausência de expertise administrativa; o desvirtuamento da utilização do montante disponibilizado, seja pela malversação intencional dos recursos, pela má gestão decorrente da própria estrutura burocrática da administração pública ou pela falta de planejamento na execução dos dispêndios.

Não é incomum as notícias de obras educacionais inacabadas, dificuldades no fornecimento de insumos necessários ao funcionamento de unidades escolares, falta de manutenção das instalações físicas, ausência de investimento na modernização dos equipamentos públicos disponíveis para a prestação dos serviços educacionais, dentre outros. Tais deficiências prejudicam o desenvolvimento e o bom desempenho dos aspectos pedagógicos.

Além dessas dificuldades, a ausência de recursos orçamentários para o desempenho dessa árdua missão constitucional pelas unidades da federação é um dos grandes óbices à universalização do ensino, conforme determina o texto constitucional. Exemplificativamente, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estimou que o atingimento da meta de universalização de creches, destinadas apenas às crianças de 0 a 5 anos, custaria um valor estimado de R\$ 120,5 bilhões para os municípios¹.

Nesse contexto, surge como alternativa à execução da política educacional por parte dos entes públicos, a realização de parcerias com o setor privado. Por meio das parcerias público-privadas (PPP's), como opção à realização de contratações tradicionais, o poder público pactua com a iniciativa privada a realização de investimentos e o pagamento pelos serviços que decorrem desses investimentos por meio de contrato de longo prazo, até o período de 35 anos.

Essa modelagem de participação dos investimentos privados no meio da consecução de política eminentemente pública é complexa, ainda pouco adotada no Brasil e carrega consigo dificuldades estruturais, seja do ponto de vista da administração pública, seja do ponto de vista da própria formatação com o parceiro privado.

O BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento)² acompanha a implementação de algumas PPP's no âmbito da educação. Cite-se a experiência com contrato já vigente realizado pelo Município de Belo Horizonte, pelo qual se pactuou a construção de 32 escolas municipais, bem como o desenvolvimento de processos para a efetivação da contratação de parcerias em outras unidades da federação, como nos municípios de Recife, Rio de Janeiro e Caxias do Sul e nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, que estão em andamento perante os referidos entes públicos³.

¹ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-impacto-financeiro-da-garantia-de-vagas-nas-creches-para-os-municipios>. Acesso em: 09 set. 2024.

² O BNDES auxiliou, ainda, a estruturação de PPP's educacionais no Estado de Alagoas e no Município de Teresina, as quais não chegaram a avançar para a contratação, em razão de decisão político-administrativa dos gestores.

³ VILLEN, Felipe Borim; GUTH, Felipe Cerqueira. A experiência do BNDES na estruturação de parcerias público-privadas (PPP) de educação infantil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.30, n.59, jun. 2024, p. 11.

Ressalte-se que a PPP já contratada no Brasil e executada pelo Município de Belo Horizonte foi circunscrita, apenas, para a implementação da infraestrutura escolar e a operação de serviços não pedagógicos, com benefícios para escolas de ensino infantil e educação fundamental, com vigência de 20 anos.

Nesse contexto, a utilização das parcerias público-privadas para o desempenho da função pública educacional é complexa, cuja utilização tímida ainda impõe reflexões de cunho estruturantes, com vistas a garantir a solidez das contratações e a concretização dos objetivos almejados pelo poder público.

Analisa-se, portanto, as questões jurídicas centrais das referidas parcerias, as experiências já concretizadas e os desafios impostos, com o objetivo de identificar a potencialidade do referido instrumento como ferramenta de concretização dos objetivos constitucionais de acesso universal e gratuito à educação, bem como mecanismo disponível aos entes públicos para a concretização dos seus objetivos constitucionais.

2. Regime jurídico administrativo das parcerias público-privadas

A prestação de serviços públicos possui assento no art. 175 da Constituição Federal⁴, que prevê de forma expressa que o poder público pode prestá-lo direta ou indiretamente, mediante o regime de concessão ou permissão. Nesse caso, a titularidade do serviço continua com o poder público, enquanto a prestação do serviço é delegada ao particular.

O formato originário da concessão de serviços públicos foi desenhado pela Lei nº 8.987/1995, que previu que a remuneração do concessionário se daria essencialmente pela cobrança de tarifas aos usuários dos serviços públicos, admitindo-se as chamadas receitas alternativas, pagas paralelamente à tarifa.

Esse formato se mostrou insuficiente com o passar do tempo, principalmente em razão dos serviços públicos economicamente inviáveis, cuja cobrança de tarifas não se revelam possíveis e/ou insuficientes para o custeio dos serviços prestados.

⁴ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Nesse contexto, com a Lei nº 11.079/2004, surge o regramento normativo aplicável às parcerias público-privadas. Na PPP, a lei informa que a concessão deve necessariamente envolver recursos orçamentários, de modo que se, não houver tal previsão, a situação será enquadrada como concessão comum. Para configurar uma PPP é preciso que haja a contraprestação do poder público para o parceiro privado, de modo que é da natureza da PPP a existência de recursos orçamentários. Eventualmente haverá tarifa, mas a sua essência será sempre o orçamento.

A parceria público-privada é definida pela legislação como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários (quando existente), contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa, por sua vez, é o contrato de prestação de serviços em que a administração pública é a usuária direta ou indireta, não havendo cobrança de tarifa aos usuários.

As PPP's educacionais no formato a seguir detalhado se inserem na modalidade de concessão administrativa, por meio da qual não há a cobrança de tarifa dos usuários. Tal característica decorre, essencialmente, da determinação e imposição constitucional de que a educação básica regular deve ser promovida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o auxílio da União, no âmbito de suas competências, de forma gratuita.

A repartição dos riscos do negócio constitui-se como importante traço distintivo entre as PPP's e a concessão comum. Em relação à concessão comum, a Lei 8.987/95 determina que o risco ordinário (comum, inerente) do negócio é assumido pelo concessionário (art. 2º, II, da Lei 8.987/95). Ocorre que, se houver um evento extraordinário e imprevisível, que gere maior ônus, este não será assumido pelo concessionário, cabendo ao Poder Público adotar medidas para reequilibrar a situação, sem prejuízo ao concessionário.

Já na PPP, a lei estabelece a necessidade da repartição objetiva de riscos. A imputação e a assunção dos riscos não de ser delimitados no contrato, de modo que a lei remete aos contratos os riscos que cada uma das partes assumirá. Observa-se que não há necessidade de uma repartição idêntica, ela precisa ser objetiva, podendo o contrato estabelecer que o concessionário assumira mais riscos que o poder público, ou o contrário. Tanto no art. 4º quanto no art. 5º da Lei da PPP há a previsão desta repartição objetiva.

Outra característica relevante da PPP é o prazo da sua duração, de até 35 (trinta e cinco) anos, o que permite a realização de investimentos de longo prazo, a serem remunerados pelo poder público ao longo da duração do contrato.

Diversamente das contratações ordinárias, a PPP pode incumbir ao parceiro privado o desenvolvimento do projeto; a construção ou reforma; o financiamento; a manutenção e a operação, dispensando-se o dispêndio de cifras orçamentárias iniciais pelo poder público para viabilizar o simples início do projeto. Além disso, a remuneração do parceiro privado é avaliada conforme a qualidade do serviço prestado, a ser aferida por meio de critérios previamente estabelecidos. Quanto melhor o serviço prestado, maior a remuneração percebida⁵.

Um dos grandes obstáculos para a concretização das parcerias público-privadas é a necessidade de amplo planejamento prévio. Por tratar-se de contratos de longa duração, os estudos prévios de viabilidade, a delimitação da matriz de riscos e das responsabilidades de cada parceiro devem ser estipulados previamente à realização do certamente licitatório. A fase interna deve ser robusta, planejada e participativa, o que fará refletir na solidez da contratação futura.

A previsão de consulta pública, previamente à publicação do edital, nos termos legalmente⁶ previstos, inclusive, constitui-se como importante mecanismo de controle social prévio, afinal, a sociedade será diretamente impactada pela futura contratação de longo prazo e deve participar ativamente do planejamento da contratação, expondo seus anseios e dificuldades.

3. Parcerias público-privadas no contexto da educação pública no Brasil

A realidade educacional brasileira impõe grandes questões a serem solucionadas para o cumprimento dos objetivos constitucionais e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da nação. Os dados do censo escolar da educação básica de 2023 quantificam alguns desses desafios.

Segundo o INEP⁷, apenas 36% das crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas em creches e aproximadamente 900 mil novas vagas são necessárias para alcançar a meta de matrículas do Plano Nacional de Educação 2014/2024 nessa faixa etária; apenas 15% das matrículas do ensino

⁵ VILLEN; GUTH, 2024, p. 19.

⁶ Art. 10 (...) VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital;

⁷ INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Resultados do Censo Escolar de 2023. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

fundamental público são em tempo integral; apenas 20% das matrículas do ensino médio público são em tempo integral; aproximadamente 20% das escolas públicas de ensino médio não possuem internet para ensino e aprendizagem; e aproximadamente 39% das escolas públicas de ensino fundamental não possuem internet para ensino e aprendizagem.

A partir dessas constatações, extrai-se que há a necessidade, dentre outras, de ampliação do número de vagas na educação infantil, aumento da oferta de vagas no ensino integral, requalificação estrutural e tecnológica das escolas já existentes. Por outro lado, exsurtem as dificuldades orçamentárias, administrativas e burocráticas enfrentadas pelos entes públicos na concretização dessas necessidades.

Nesse contexto se insere a realização de parcerias com o setor privado, como alternativa para aquilatar os desafios educacionais ainda não solucionados pelo poder público. Ao parceiro privado, incumbe a execução de serviços delegados pelo poder público, que abrangem a construção ou reforma, bem como a operação de serviços de apoio ao dia a dia das escolas, de modo que as unidades da PPP continuam integrando a rede oficial de ensino público e os serviços pedagógicos permanecem sob a responsabilidade do ente competente.

Percebe-se, portanto, que os serviços delegados à iniciativa privada são de cunho instrumental às atividades pedagógicas, de gestão escolar, normatização e regulamentação propriamente ditas, motivos pelos quais a parceria assegura a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, mantém o ensino público gratuito, permite a valorização dos profissionais da educação e mantém sob a responsabilidade do poder público a elaboração dos planos pedagógicos e didáticos.

Dentro do escopo de projeto de parceria no âmbito da PPP em educação, destinado à construção, gestão, operação, conservação e manutenção de unidades administrativas, tem-se o seguinte exemplo de distribuição de atribuições/responsabilidades⁸:

Concessionária da PPP		Poder Concedente (entes públicos)
<u>Investimentos</u>	<u>Serviços</u>	<u>Serviços de natureza pedagógica</u>
Pré-obra	Portaria e controle de acessos	Fornecimento de material didático
Construção de unidades	Lavanderia	Elaboração de cardápio escolar

⁸ MACHADO, Luciene Ferreira Monteiro. Palestra proferida no 2º Seminário do FONACON (Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Rio de Janeiro. Agosto 2024.

Mobiliário	Limpeza, resíduos e controle de pragas	Aquisição e distribuição de gêneros alimentícios
Equipamentos	Manutenção predial e de equipamentos	Preparo de refeições
-	Manutenção e conservação de jardins	Gestão de utilidade (água, luz e gás)
-	Serviços de TI (internet, wi-fi, equipamentos de uso administrativo e suporte técnico)	Transporte de alunos

A divisão acima é meramente exemplificativa, proposta pela Superintendente do BNDES Luciene Machado, com base em experiências de modelos de concessões estruturados e acompanhados pela referida instituição financeira, sem prejuízo, no entanto, de que outros serviços não previstos no modelo exemplificativo acima sejam incluídos, excluídos ou remanejados para a responsabilidade de um parceiro ou de outro, mantendo-se a premissa de que a gestão pedagógica e administrativa do ensino permaneça com o poder público concedente, enquanto o exercício das atividades instrumentais possa ser concedido ao parceiro privado.

Nesse particular, tanto nas experiências nacionais, quanto nos modelos de PPP educacionais internacionais pesquisados pelo BNDES⁹ (Reino Unido, Austrália, Alemanha e Uruguai), não se verificou a delegação dos serviços pedagógicos ao parceiro privado. O Estado de São Paulo divulgou recente edital de licitação, que estabeleceu como objeto da concessão administrativa “a construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não-pedagógicos de 17 (dezesete) novas UNIDADES DE ENSINO de Nível Médio e Ensino Fundamental II”¹⁰.

⁹ VILLEN; GUTH, 2024, p. 46-47.

¹⁰ i. Realização dos INVESTIMENTOS necessários à implantação da infraestrutura necessária para a prestação, pela SEDUC, dos SERVIÇOS PEDAGÓGICOS, e para a prestação, pela CONCESSIONÁRIA, dos SERVIÇOS NÃO-PEDAGÓGICOS, durante toda a CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, observados os requisitos de prazo e qualidade estabelecidos no CONTRATO, seus ANEXOS e PLANO DE EXECUÇÃO; ii. Elaboração dos projetos de engenharia necessários à execução dos INVESTIMENTOS; iii. Obtenção, por conta e risco da CONCESSIONÁRIA, em tempo hábil, e manutenção da vigência, durante todo o PRAZO DA CONCESSÃO, de todas as licenças, autorizações, certidões e alvarás, de qualquer natureza, inclusive as licenças ambientais, em atendimento às exigências dos órgãos públicos municipais, estaduais e federais; iv. Obtenção, a aplicação e a gestão de todos os recursos financeiros necessários à execução do objeto da CONCESSÃO; v. Responsabilização integral, perante o PODER CONCEDENTE e terceiros, pela qualidade e segurança dos INVESTIMENTOS realizados, bem como pela sua durabilidade, com plenas condições de funcionamento e operacionalidade, diante das exigências estabelecidas pelo PODER CONCEDENTE no CONTRATO; vi. Manutenção preventiva e corretiva dos BENS REVERSÍVEIS, de modo a mantê-los em plena operação e capacidade para o cumprimento das disposições do CONTRATO durante todo o PRAZO DO CONTRATO, e vii. Disponibilização

4. Análise de experiências brasileiras

Como já mencionado, a expertise do Brasil na formalização de parcerias público-privadas em educação vem sendo construída com vagar. Pouquíssimos são os contratos em plena vigência, igualmente pequena é a quantidade de processos licitatórios em andamento, havendo em alguns Estados e Municípios estudos preliminares para a análise de viabilidade do início do processo de parceria. No âmbito do BNDES¹¹ há cinco projetos de estruturação de PPP educacional em andamento, nos estados de São Paulo e Minas Gerais e nos municípios de Caxias do Sul, Recife e Rio de Janeiro. Em Minas Gerais e no Rio de Janeiro com o escopo de reforma de escolas, nos demais, para viabilizar a construção de unidades escolares.

A experiência pioneira aconteceu no município de Belo Horizonte e, por meio dela, é possível extrair algumas lições. Ressalte-se, por oportuno, que a PPP da educação em Belo Horizonte foi estruturada em 2013 e até junho de 2023 era a única PPP educacional em operação no Brasil. Isso reforça o fato de que os aspectos positivos e negativos da experiência belo-horizontina são as únicas percepções concretas acerca do modelo de parceria realizado no país, até então.

Em linhas gerais, o contrato de PPP com o Município de Belo Horizonte previa a construção inicial de 32 escolas municipais, quantitativo esse que foi ampliado para 51 unidades. Além da construção, ficaram a cargo do concessionário os serviços de manutenção e conservação; fornecimento de água, energia, gás e coleta de esgoto; infraestrutura de rede de dados local; serviços administrativos gerais de controle patrimonial, reprografia e *help desk*; segurança patrimonial e controle de acesso; higiene e limpeza; lavanderia e rouparia¹².

Dentre as vantagens das parcerias em educação¹³ destacam-se a redução e a previsibilidade dos prazos de construção; o financiamento dos investimentos pelo parceiro privado; a tendência de maior qualidade dos serviços prestados; a transferência de relevante risco para o parceiro privado; a gestão mais eficiente dos contratos pela Secretaria de Educação e o aumento da dedicação de professores e diretores aos temas pedagógicos.

de recursos materiais e humanos necessários à perfeita prestação dos SERVIÇOS NÃO-PEDAGÓGICOS, consoante responsabilidades e atribuições delineadas no CONTRATO e ANEXO B – CADERNO DE SERVIÇOS.

¹¹ Informação transmitida por Luciene Ferreira Monteiro Machado, Superintendente do BNDES, em palestra proferida no 2º Seminário do FONACON. Rio de Janeiro, agosto 2024.

¹² RODRIGUES, B. C. L. Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. p. 60.

¹³ VILLEN; GUTH, 2024, p. 20-24.

O período de duração da construção de escolas em Belo Horizonte foi equivalente à média de 11 meses, em comparação à duração média de 20 meses no modelo de contratação tradicional. Dados da InovaBH¹⁴, Sociedade de Propósito Específico responsável pela PPP educacional com o município de Belo Horizonte, dão conta de que as obras das 51 (cinquenta e uma) escolas contratadas pela parceria foram entregues no prazo de três anos. A burocratização e os atrasos que normalmente acontecem nas obras públicas são minorados com a execução das obras pelo parceiro privado.

A realização dos investimentos em escala pelo parceiro privado permite que o objeto da parceria comece a ser executado sem o desembolso imediato de valores pelo ente público, o que confere impacto substancial na execução das políticas públicas educacionais num curto espaço de tempo. Via de regra, esses investimentos custeados pela concessionária começarão a ser ressarcidos pelo parceiro público após a entrada em operação dos equipamentos, diluídos ao longo do prazo de vigência do contrato. Essa é uma vantagem para aquilatar a dificuldade de recursos orçamentários disponíveis para a concretização de políticas de grande impacto e vulto de recursos financeiros.

Como o desembolso de valores pelo poder público somente se dá após a operação do equipamento, o particular assume relevantes riscos de construção, principalmente os decorrentes de atraso de obras, além de outros riscos que são relacionados com a manutenção das unidades construídas e do serviço prestado.

A substituição de vários contratos por um só potencializa a gestão do ajuste pela Secretaria de Educação, a qual atua com mais eficiência na fiscalização e gestão das obrigações assumidas pelo parceiro privado. Afinal, o contrato de parceria público-privada, embora mais complexo que os contratos tradicionais, substitui uma série de contratos ordinariamente firmados pelas secretarias de educação para a consecução de todos os serviços objeto da PPP.

Na mesma linha, a execução da PPP educacional libera os gestores escolares, profissionais de educação e demais profissionais envolvidos no planejamento e na execução da atividade pedagógica, do encargo administrativo instrumental não diretamente relacionado com o cerne da educação, o que possibilita maior dedicação desses profissionais aos temas pedagógicos e confere maior eficácia ao desenvolvimento das ações finalísticas em educação.

Os aspectos positivos da parceria público-privada no âmbito da educação pública contribuem de maneira substancial para a eficiência na prestação do serviço público educacional, de modo que o

¹⁴ INOVA BH. Informativo mensal do Inova BH no 27. dezembro. 2015. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://inovabh.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Inova-BH-informa-27.pdf](https://inovabh.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Inova-BH-informa-27.pdf). Acesso em: 11 setembro 2024.

estado passa a concentrar os seus esforços em duas grandes áreas, a gestão e a fiscalização do contrato firmado com o parceiro privado e o aperfeiçoamento das práticas educacionais e pedagógicas.

Dentre os desafios¹⁵ aferidos nas parcerias educacionais se encontram a dificuldade de regularização fundiária dos imóveis públicos afetados ao serviço educacional; a ausência de engajamento e comunicação interna e externa na relação entre o parceiro público e privado, bem como a interferência de questões políticas na gestão da parceria; a falta de definição clara do modelo de garantias aplicável com efetividade para as PPP's, que assegurem a contraprestação do parceiro privado ao longo de todo o contrato sem interrupções casuais; a ausência de disponibilidade orçamentária para o custeio das contraprestações pactuadas e para as atividades pedagógicas; a falta de maturidade de projetos no setor, o que implica na ausência de equipes capacitadas na administração pública, no setor privado, nos órgãos de controle, alguma resistência no mercado e a ausência de consultores especializados, tudo isso reflexo da inexistência de modelo consolidado.

De partida, a irregularidade dominial dos imóveis públicos é uma das grandes dificuldades dos entes federados. Na prática, a afetação fática dos bens públicos imóveis, em sua grande maioria, substitui os requisitos legais de regularidade registral. Além disso, os conflitos fundiários ocorrentes nos imóveis públicos em desuso impactam diretamente na execução de contratos de obras. No âmbito do Estado da Paraíba¹⁶, aproximadamente 60% dos imóveis públicos estaduais possuem alguma pendência de regularização dominial e/ou cadastral, o que exemplifica a envergadura da dificuldade na estruturação de parcerias que envolvam a necessidade de utilização de bens imóveis, seja para construção ou reforma.

Tratando-se de projeto estruturante, o bom desenvolvimento duma parceria no viés educacional deve envolver a quase totalidade da estrutura administrativa, não apenas a Secretaria de Educação. Isso porque o planejamento prévio à contratação deve ser transversal e passa, dentre outros, pelos impactos financeiros e orçamentários, bem como jurídicos, do que se extrai a necessidade de capilaridade e engajamento institucional nas fases prévias, concomitantes e posteriores à execução do contrato. Nesse particular, a dificuldade política, mais aguçada nos entes menores, tende a dificultar o desenvolvimento do projeto, notadamente quando se trata de transição administrativa entre governos e mudança radical da gestão política. A decisão para a implementação da PPP educacional deve ser encarada como política de Estado, não apenas de governo, alicerçada, portanto,

¹⁵ VILLEN; GUTH, 2024, p. 28-45.

¹⁶ Dados da Procuradoria Geral do Estado da Paraíba.

de todas as amarras jurídicas possíveis para que possa resistir às oscilações políticas eventualmente encontradas no decorrer do tempo.

Outra grande celeuma para o desenvolvimento das parcerias público-privadas é o sistema de garantias atribuídas ao parceiro privado. Isso se deve ao fato de que o Estado brasileiro se revelou como “mau pagador¹⁷” ao longo do tempo, razão pela qual os particulares necessitam de segurança que viabilize o retorno dos elevados investimentos realizados nas contratações de longo prazo, como é o caso da PPP. A Lei n° 11.079/2004 estabelece o rol de garantias¹⁸ possíveis na estruturação da parceria, mas alguns fatores tornam complexa a efetividade dessas garantias, seja pela impenhorabilidade dos bens públicos, seja pelo alto vulto da contratação, que deixa onerosa a própria prestação das próprias garantias pelo poder público, como o seguro-garantia ou a fiança.

No contexto da educação, os recursos recebidos pelos entes, a título de quota salário-educação¹⁹; Fundo de Participação dos Estados²⁰, Fundo de Participação dos Municípios e Fundeb são vistos como passíveis de serem utilizados para fins de garantia. Em relação ao Fundeb há a necessidade de inovação legislativa e aperfeiçoamento normativo para consolidar a possibilidade de utilização dos recursos como garantia, uma vez que existe trava legal²¹ importante que veda a transferência dos recursos para outras contas bancárias, constituindo-se empecilho para a utilização de tais recursos como garantia da parceria.

Os custos de manutenção da PPP ainda encontram muita resistência, considerando-se que a contratação possui um valor agregado normalmente elevado, proporcional à gama de serviços prestados e ao período de vigência da contratação. A necessidade de estudos comparativos dos custos

¹⁷ SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público. Belo Horizonte. ano 10, n. 109, jan. 2011. Disponível em: [efaidnbmnnnibpajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/306772/mod_resource/content/1/\(SCHIRATO\)%20Sistemas%20de%20garantia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/306772/mod_resource/content/1/(SCHIRATO)%20Sistemas%20de%20garantia.pdf). Acesso em 12 setembro 2024. p. 2.

¹⁸ Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no [inciso IV do art. 167 da Constituição Federal](#) ;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

¹⁹ Modelo de garantia utilizado na PPP do Município de Belo Horizonte.

²⁰ O Estado da Bahia utiliza o FPE como garantia para as suas PPPs.

²¹ Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.

de uma PPP com os custos da contratação tradicional, mediante a inclusão na metodologia de análise do custo-qualidade que se espera é importante ferramenta para enfrentar o desafio das altas cifras que envolvem a celebração da parceria. Essa análise tende a aferir qualitativamente a vantagem das várias contratações esparsas e uma única contratação para atender o escopo pretendido.

Em arremate, a falta de maturidade dos gestores públicos e do setor privado para esse tipo de contratação pode ser considerado o principal obstáculo para a concretização da PPP em educação. O modelo de prestação do serviço educacional é o mesmo há anos e, mesmo com sensíveis mudanças ao longo do tempo, a alteração do modelo de estruturação secular encontra resistência, seja dos administradores, do setor privado e até mesmo da sociedade, o que é natural pela própria inexistência de novos modelos consolidados.

5. Conclusão

A concretização de parcerias do setor público com o setor privado tem sido aperfeiçoada no Brasil, mediante as experiências emergentes e o enfrentamento aos problemas correlatos. Na educação não é diferente, há um longo caminho a ser percorrido, objetivos a serem alcançados e desafios a serem enfrentados. Restou demonstrado que as parcerias educacionais possuem viabilidade e lastro jurídico e podem ser estruturadas para superar entraves nas contratações tradicionais e potencializar a qualidade do ensino, rumo à universalização determinada pelo texto constitucional.

Este estudo buscou analisar o regime jurídico das parcerias público-privadas e, numa digressão específica, a utilização do modelo de parcerias em meio à complexidade da estruturação educacional no país. Percebe-se que muitos são os benefícios e algumas dificuldades estão postas, grande parte delas com indicativo de solução e outros com um caminho a ser desenvolvido.

Sem pretensão de esgotar o tema, nem de oferecer respostas aos vários questionamentos abordados, constata-se grande margem de atuação administrativa pelos entes públicos e pelo setor privado no aperfeiçoamento da modelagem proposta para as parcerias público-privadas na educação, a qual apresenta grandes indícios de ser alternativa viável para conferir eficiência na política pública educacional e enfrentar alguns dos grandes desafios que perpassam pela educação pública brasileira.

6. Referências

BRASIL. Concorrência Internacional nº 01/2024. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Caderno Executivo, São Paulo/SP, 05 de setembro de 2024.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. Presidência da República. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; ROSA, Taciane Coutinho da; CARRARO, André; SHIKIDA, Claudio Djissey; CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco de. Parcerias público-privadas : uma alternativa para a educação brasileira. Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 52, jan./ jun. 2019. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9713>. Acesso 09 set. 2024.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Resultados do Censo Escolar de 2023. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

INOVA BH. Informativo mensal do Inova BH no 27. dezembro. 2015. Disponível em: <efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://inovabh.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Inova-BH-informa-27.pdf>. Acesso em: 11 setembro 2024.

RODRIGUES, B. C. L. Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público. Belo Horizonte. ano 10, n. 109, jan. 2011. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/306772/mod_resource/content/1/\(SCHIRATO\)%20Sistemas%20de%20garantia.pdf](efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/306772/mod_resource/content/1/(SCHIRATO)%20Sistemas%20de%20garantia.pdf). Acesso em 11 setembro 2024.

VILLEN, Felipe Borim; GUTH, Felipe Cerqueira. A experiência do BNDES na estruturação de parcerias público-privadas (PPP) de educação infantil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.30, n.59, p. [7]-55, jun. 2024.