



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE, ATUÁRIA
E SECRETARIADO EXECUTIVO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN

TICIANA DA MOTA GENTIL PARENTE

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ESTADO DO CEARÁ:
ESTUDO DE CASO DO ESTÁDIO CASTELÃO EM FORTALEZA - CEARÁ

FORTALEZA – CE

2013

TICIANA DA MOTA GENTIL PARENTE

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ESTADO DO CEARÁ:
ESTUDO DE CASO DO ESTÁDIO CASTELÃO EM FORTALEZA - CEARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto

FORTALEZA – CE

2013

TICIANA DA MOTA GENTIL PARENTE

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ESTADO DO CEARÁ:
ESTUDO DE CASO DO ESTÁDIO CASTELÃO EM FORTALEZA - CEARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em ____/ ____/ ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto – Unifor/Ipece
Orientador

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi – UFC
Membro

Dr. Odorico de Moraes Eloy da Costa- FIC/Estácio
Membro

À Deus,

A minha mãe, esposo e filhos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade dada em iniciar e concluir este curso.

Agradeço à minha família, pelos incentivos contínuos e incondicionais que contribuíram consideravelmente para o resultado deste trabalho.

Ao meu grande amor, Milton Parente, pela atenção, paciência e apoio que foram fundamentais para conclusão de todo o curso.

Aos meus filhos, Carolina e Gabriel, razão do meu viver, pela compreensão e apoio.

À minha adorável mãe, Wanda, pela compreensão de minhas ausências.

Aos colegas de trabalho, Ana Cláudia, Avilton, Aline, Cyro, Keyla, Mário, Paulo, Rejane, Régis e Socorro pela paciência e colaboração para a realização e formatação da pesquisa.

Ao meu orientador, Dr. Nicolino Trompieri Neto, a dedicação e a atenção para que se efetuasse este trabalho.

Ao professor, Andrei Gomes Simonassi, a orientação nas aulas acadêmicas e no estudo e análise da possibilidade de construção de uma base de dados.

À todos os que participaram da pesquisa contida neste estudo, pela contribuição à ampliação do conhecimento acadêmico.

À todas as pessoas aqui não mencionadas, que também contribuíram direta ou indiretamente para o sucesso deste estudo.

(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhoria da gerência pública não é só uma questão de se estar em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também novos caminhos.”

Les Metcalfe & Sue Richards

RESUMO

Infraestrutura adequada é condição essencial para o crescimento de qualquer país, sobretudo em países em desenvolvimento, como o Brasil, que além de significativas restrições fiscais possui larga extensão territorial. Países que enfrentaram este tipo de problema encontraram como alternativa para o seu desenvolvimento o parceiro privado, que ao longo do tempo participou atuando de diferentes formas neste processo. Muitas foram às experiências adotadas na busca por melhoria e viabilidade de investimentos para a oferta de serviços públicos. O presente trabalho faz um rápido relato dessa evolução e se detém de forma mais específica na nova modalidade de contratação por meio da Parceria Público-Privada, em que o público busca um aumento da eficiência e eficácia em seus serviços. Aborda os processos envolvidos para os estudos de modelagem, utilizando ou não o Procedimento de Manifestação de Interesse, bem como o enquadramento e análise da conveniência e oportunidade por meio do *Value for Money*. Apresenta e analisa a experiência do Governo do Estado do Ceará na elaboração, execução e monitoramento do projeto da Arena Castelão implantado, identificando seus aspectos positivos e negativos.

Palavras-chave: Restrição fiscal. Parceria Público-Privada. Aumento da eficiência e eficácia. Procedimento de Manifestação de Interesse. *Value for Money*. Análise da conveniência e oportunidade.

ABSTRACT

Adequate infrastructure is essential for the growth of any country, especially in developing countries such as Brazil, which in addition to significant fiscal constraints has large territorial extension. Countries that have faced this type of problem found as an alternative for its development the private partner, which over time took acting in different ways in this process. Many experiments have been adopted in the search for improvement and investment feasibility for the provision of public services. The present study is a quick account of this evolution and hold more specifically in the new mode of contracting through the Public-Private Partnership, in which the public seeks to improve the efficiency and effectiveness of their services through this modality. Discusses the processes involved for modeling studies, using or not the Expression of Interest Procedure as well as the framework and analysis of convenience and opportunity through Value for Money. Presents and analyzes the experience of the State of Ceará in the preparation, implementation and monitoring of the project implanted Arena Castelão, identifying their strengths and weaknesses

Keywords: Fiscal restraint. Public-Private Partnership. Increased efficiency and effectiveness. Expression of Interest Procedure .Value for Money. Analysis of convenience and opportunity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Marcos Legais dos Estados na criação de suas Leis Estaduais.....	29
Tabela 2	– Projetos de PPP contratados pelos estados até nov/2013.....	30
Tabela 3	– Tabela de PPP do Estado do Ceará.....	64
Tabela 4	– Tabela do Impacto das PPP no Estado do Ceará na Receita Corrente Líquida	65
Tabela 5	– PSC da PPP Arena Castelão	70
Tabela 6	– Neutralidade Competitiva da Arena Castelão.....	71
Tabela 7	– Comparativo da despesa estimada e receita prevista.....	74

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Identificando oportunidades e estruturando negócios no mercado brasileiro de PPP	27
Figura 2	– Fluxo de Preparação e Contratação de Projetos de PPP.....	45
Figura 3	– Fluxo de processos de Planejamento de Aquisição.....	48
Figura 4	– Fluxo de Procedimento de Manifestação de Interesse.....	49
Figura 5	– Fluxo de Contratação.....	50
Figura 6	– Estrutura do PSC.....	57
Figura 7	Integração entre os atores da PPP do Castelão.....	69
Figura 8	– Análise do Value for Money da PPP do Castelão.....	72
Figura 9	– Edifício sede da Secretaria do Esporte do Estado do Ceará e estacionamento coberto 1.....	75
Figura 10	– Estacionamento coberto 2.....	76
Figura 11	– Edifício central	76
Figura 12	– Disponibilidade total da Arena Castelão	77
Gráfico 1	– Demonstrativo das PMIs realizadas X contratos celebrados em PPP, 2004 - 2012.....	31
Gráfico 2	– Reino Unido: Número de Contratos de PPP Celebrados, 1992 – 2011 (março).....	31
Gráfico 3	– Parceria Público-Privada no Estado do Ceará por área temática.....	66
Gráfico 4	– Número de PMIs por Estado(2007-2012).....	66

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REVISÃO DA LITERATURA	18
3 CONCEITO DE PPP	23
3.1 <i>Definição de PPP de acordo com a Legislação Brasileira</i>	23
3.2 <i>Marcos Legais</i>	28
3.3 <i>Órgão Gestor das PPP</i>	32
4 ITENS NECESSÁRIOS PARA CONTRATAÇÃO DE PPP	36
5 VALUE FOR MONEY	53
5.1 <i>Gestão de Riscos</i>	53
5.2 <i>A técnica do Value for Money</i>	54
5.3 <i>Vantagens e Desvantagens das PPP</i>	58
6 METODOLOGIA	62
7 ESTUDO DE CASO	63
7.1 <i>PPP no Estado do Ceará</i>	63
7.2 <i>Qualificação do projeto como PPP</i>	67
7.3 <i>Aprovação do CGPPP autorizando a PPP</i>	68
7.4 <i>Autorização dos estudos para PPP</i>	68
7.5 <i>Validação dos estudos, consulta e audiência pública</i>	69
7.6 <i>Aprovação do CGPPP para lançamento do edital</i>	74
7.7 <i>Homologação e adjudicação do processo licitatório e constituição da SPE</i>	74
7.8 <i>Celebração do contrato</i>	75
7.9 <i>Execução</i>	75
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	82
ANEXOS	86

1 INTRODUÇÃO

É de senso comum que uma das principais dificuldades de crescimento de nosso país é a falta de infraestrutura adequada. Tal situação resulta da inércia de alguns governos aliada com a nossa dimensão continental e a escassez de recurso. Uma vez detectada esta deficiência e devido, na maioria das vezes, a restrição fiscal que permitisse mudar este cenário, houve a necessidade de entrada de outro ator no processo de desenvolvimento econômico surgindo assim a participação do ente privado, que ao longo do tempo foi se inserido de diferentes formas em parceria com o ente público e atualmente dispomos de uma nova modalidade para a contratação de serviços públicos: a Parceria Público-Privada(PPP).

Atualmente muito se tem falado em PPP. Neste ano de Copa das Confederações, observa-se que a maioria das infraestruturas para o evento foi viabilizada por esta modalidade, em destaque os estádios, uma vez que cinco dos nove foram contratados por PPP: (Bahia-Fonte Nova, Pernambuco – Cidade da Copa, Minas Gerais – Arena Minas, Ceará – Arena Castelão e Rio Grande do Norte – Arena Dunas).

Os meios de comunicação por diversas vezes repetiram essa forma de contratação. No entanto, o que se vê é que tanto a população como os técnicos ainda desconhecem o que realmente seja uma PPP. Na Copa das Confederações no Rio de Janeiro em 2013, houve uma clara demonstração de um entendimento incorreto ao se pensar que na PPP ocorra a alienação dos bens do parceiro público ao parceiro privado, como se fosse uma privatização, sem que ocorresse a reversão desses bens. Essa forma de contratação ainda é considerada nova no país, muito embora, o mercado brasileiro tenha se comportado de duas formas: a primeira entre o período que vai desde a promulgação da Lei Federal até 2009; e outra a partir de 2010 caracterizada pelo crescimento do número de projetos sendo estruturados, licitados e contratados. Apesar disso, até novembro de 2013 no Brasil apenas onze Governos Estaduais conseguiram celebrar seus contratos.

A Lei Federal de PPP no país data de 2004, mas a parceria entre o setor público e o setor privado vem de uma forma ou de outra ao longo da História e neste sentido é importante analisar a evolução do Estado desde a Revolução Francesa para demonstrar em que cenário surgiram as PPPs no mundo e em nosso país.

A Revolução Francesa, no século XVIII, estabeleceu os princípios universais de "Liberdade, Igualdade e Fraternidade" (*Liberté, Egalité, Fraternité*), frase de autoria de Jean-Jacques Rousseau. Nessa época surgiu o que ficou conhecido como Estado Liberal, que

defendia a idéia de Estado Mínimo, Estado que não deveria intervir na Economia, mas somente restringir os direitos individuais na medida do necessário para assegurar a ordem pública deixando para sociedade a incumbência de regular o mercado.

Porém, o que se observou com a implantação desse modelo foram conseqüências danosas tanto no meio econômico, tanto no social, haja vista a concentração de renda na mão de grandes empresários de um lado, e do outro o surgimento da classe do proletariado que passou a viver em condições de extrema pobreza, sendo necessária a intervenção do Estado visando erradicar estas grandes diferenças sociais.

Assim, após a Segunda Guerra Mundial passamos a ter o Estado do Bem-estar. O Estado que teria o objetivo de buscar a igualdade entre as pessoas, e para isso, passou a intervir fortemente na área econômica, de modo a regulamentar praticamente todas as atividades produtivas a fim de assegurar a geração de riquezas materiais juntamente com a redução das desigualdades sociais, e com isso ajudar aos mais necessitados. Dessa forma passou a realizar serviços públicos, intervir no domínio econômico e ampliar seu poder fiscalizatório, já que algumas atividades continuaram com a iniciativa privada.

Contudo o que se observou foi que este modelo de Estado também trouxe conseqüências negativas, uma vez que crescimento estatal fez com que a prestação de serviços à população ficasse altamente burocratizada, que atrelada a crise financeira à época alguns países passaram a ter uma grave ineficiência na prestação dos mesmos.

Surgiu então o Estado Democrático de Direito, em que o Estado passa a ter a preocupação não apenas com os bens materiais, mas também com os valores essenciais a existência digna e ainda a idéia de Estado Subsidiário e Regulador, no momento em que “o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer mediante sua própria iniciativa e com seus próprios recursos, ou seja, trata-se de uma idéia de limitar a intervenção estatal. De outra banda, o Estado deve fomentar, fiscalizar e coordenar a iniciativa privada, de modo que os particulares possam obter êxito nas suas atividades” (DONÁ, 2009). Com essa idéia surgem as privatizações, crescimento nas técnicas de fomento e ferramentas de parcerias entre o público e o privado.

No final dos anos 80 e início dos 90, com o fim da Guerra Fria em que o capitalismo saiu vitorioso e aos poucos, iria sendo implantado nos países socialistas, ocorreu também outra grande mudança no ambiente internacional com o fortalecimento do fenômeno da Globalização e, conseqüentemente, o redirecionamento dos recursos financeiros do setor público para o setor privado pelos grandes grupos financeiros e, principalmente, pelos grandes financiadores públicos como o Banco Mundial, KfW, BID, entre outros. Isto tudo, num novo

contexto, onde os governos se viram obrigados a adotar políticas fiscais mais restritivas, devido a restrição do crédito advinda da globalização das atividades das grandes instituições financeiras. Uma onda de privatizações e concessões de serviços públicos ocorreu em vários países do mundo, incluindo o Brasil.

No nosso país foi instituída a Lei Nº 8.031/90 que criou o Plano Nacional de Desestatização – PND. Nesta época ocorreu a venda do controle de mais de 100 empresas e concessionárias de serviços públicos, o que ocasionou uma redução da participação do Estado na economia e tornou alguns serviços mais eficientes e baratos, ao mesmo tempo em que ajudou também na recuperação de empresas que caminhavam para a falência. Isso se deu principalmente pelo investimento em novas tecnologias, profissionalização das empresas, agilidade na prestação de serviços tendo como consequência um melhor faturamento. No entanto, alguns problemas também acabaram por prejudicar a prestação de serviços, visto que algumas metas impostas não foram cumpridas e não existiam cláusulas prevendo qualquer punição. Com isso foram criadas as agências reguladoras para assumirem este papel, para que o Governo não perdesse o controle da qualidade prestada dos serviços, em uma clara demonstração da necessidade do Governo atuar em sua atividade regulatória e estabelecimento de metas. Itens presentes também nos moldes de contratação por meio das PPP.

Dessa forma, visando fomentar a iniciativa privada e a celebração de parcerias o Governo instituiu várias Leis nesse sentido, dentre elas podemos citar: Lei de licitações e contratos (Lei Nº 8.666 de 21/06/1993), Lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei nº. 8.987 de 13/02/1995) e em julho de 1995 a Lei que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº. 9.074).

Enquanto isso no mundo, mais especificamente na Inglaterra, também no início da década de 90 surgia um Programa Governamental de Incentivo ao Investimento Privado no Setor Público – *Private Finance Initiative* (PFI) que depois passou a se chamar *Public-Private Partnerships*(PPP). Este Programa unia as etapas de projeto, construção, financiamento e operação. A Inglaterra precisava encontrar novas alternativas para fomentar investimentos sem comprometer os escassos recursos públicos, uma vez que o *European Union Maastricht* limitava os gastos dos Governos que participavam da União Européia e houve neste momento diversas discussões na tentativa de encontrar saídas para que o público e privado se unissem na prestação de serviços públicos, surgindo assim essa nova modalidade de contratação. Inicialmente, isso ocorreu na Inglaterra, mas em seguida se difundiu por quase toda a Europa

e nos demais continentes, cada um instituindo seu marco regulatório baseando-se nas experiências exitosas dos países precursores. Com essa evolução o Reino Unido investiu nesta modalidade de contratação e em 2003 tinha 14% dos seus investimentos contratados por PPP.

Observando isso, em dezembro de 2004, o Governo Federal instituiu a Lei Nº 11.079 que regula a modalidade de PPP. É importante citar, no entanto, que o Estado de Minas Gerais foi pioneiro no país sobre a regulação desta matéria promulgando sua Lei antes mesmo que o Governo Federal o fizesse com a publicação de sua Lei Nº 14.868 em 16 de dezembro de 2003.

Após a publicação da Lei na esfera federal vários estados estabeleceram seu marco regulatório, muito embora em novembro de 2013 ainda existissem no país estados que não tinham sua legislação estadual estabelecida, e muitos deles que a possuem, estão na fase embrionária, não tendo celebrado nenhum contrato de PPP. Contudo, identificamos que com o evento da Copa das Confederações e da Copa do Mundo houve uma acelerada na contratação por meio dessa modalidade, uma vez que a maioria das infraestruturas das arenas de alguma forma tem alguma prestação de serviços por meio de PPP.

No Ceará, o Governo do Estado instituiu sua Lei estadual em 2004 e a revisou na Lei Nº 14.391 de 07 de julho de 2009. Lei que embasou e celebrou seu primeiro contrato para reforma, ampliação, adequação, operação e manutenção do estádio Castelão, bem como do projeto Vapt Vupt.

Isso posto, e pela necessidade constante de investimentos em infraestrutura e melhoria na prestação de serviços aliado a restrição orçamentária se faz necessário uma análise desta nova modalidade de contratação, objeto de estudo deste trabalho, uma vez que os problemas para o atendimento destas necessidades se acentuam no momento em que a economia mundial e local apresentam baixo nível de crescimento, sendo necessário planejar, estruturar e operar novos instrumentos para viabilizar a construção e a gestão de novos empreendimentos.

Os investimentos em infraestruturas têm um impacto direto nas contas públicas, seja pelo volume de recursos necessários para sua implantação, seja pelo custeio de manutenção necessário para manter esta infraestrutura, item que nem sempre os governistas de plantão se preocupam, uma vez que desejam aparecer como aqueles que fizeram se não mantido a “culpa” seria de seus sucessores. Dessa forma com a implantação de leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, além das exigências do Programa de Ajuste Fiscal-PAF firmado entre a União e os Estados, impuseram uma série de limitações ao

endividamento público, com o objetivo de criar uma cultura de responsabilidade no gerenciamento das fontes e usos dos recursos públicos disponíveis.

Com a crise financeira de 2008 o governo brasileiro reagiu visando salvar algumas empresas, o banco central aumentou muito a oferta de liquidez para evitar que se tivesse uma crise de crédito, observou-se um aumento na estatização da economia visto as desonerações em alguns setores, que com isso aumentou o consumo produzindo a bolha do crescimento de 2010 e desde então, a inflação mudou de patamar, ficando mais perto do teto da meta. Os pacotes lançados para acelerar o crescimento perderam forças e o Governo lançou mão de subterfúgios adulterando os indicadores das contas públicas, como forma de maquiagem o estrago feito nas bases da política fiscal, causando insegurança jurídica e com isso dificultando os investimentos.

Com as desonerações de alguns setores no que diz respeito principalmente ao Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI tivemos um impacto diretamente na capacidade de gastos dos estados, visto sua parcela de contribuição no Fundo de Participação dos Estados - FPE, que é um suporte direto para vários estados brasileiros, já que a capacidade de arrecadação dos mesmos, durante este período, nem sempre cresceu na mesma proporção. Dessa forma os estados passaram a dispôr de valores ainda menores para seus investimentos.

Com isso identificamos cada vez mais a necessidade de incentivar o investimento em nosso país, e em especial identificar no Estado do Ceará como isso está acontecendo, por se tratar de um estado pobre, carente de infraestrutura, que pode se utilizar da PPP como alternativa para isso. Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho será a análise da modalidade de contratação por meio de PPP analisando os aspectos positivos e negativos do estudo de caso da PPP do Castelão. Para tanto serão avaliados os processos envolvidos em sua contratação e execução.

De modo a facilitar a obtenção do objetivo geral, traçamos os seguintes objetivos específicos, quais são:

- ✓ Descrever as regras para enquadramento do projeto na modalidade PPP;
- ✓ Avaliar a importância do papel do grupo técnico e do Comitê Gestor;
- ✓ Discorrer sobre a análise e validação dos estudos apresentados para o projeto;
- ✓ Elencar pontos positivos e negativos desta modalidade de contratação;
- ✓ Relacionar os itens necessários para o acompanhamento e monitoramento da sua execução deste tipo de projeto.

Esta pesquisa é estruturada em oito capítulos, a seguir descritos:

No **capítulo 1**, atual, apresenta a contextualização e justificativa da pesquisa, os objetivos da dissertação e a estrutura do trabalho.

No **capítulo 2**, temos uma revisão da literatura que tem por objetivo apresentar os trabalhos elaborados sobre o tema e subsidiar nossa pesquisa.

No **capítulo 3**, são abordados os conceitos de PPP a luz da Lei 11.079/2004 visando uma homogeneização de conceitos para os leitores menos familiarizados com o tema, mostrando os marcos legais dos estados brasileiros quanto a promulgação de suas leis e descrevemos como os órgãos gestores analisam e deliberam sobre PPP nos estados brasileiros.

No **capítulo 4**, fazemos uma abordagem de quais os itens são necessários para contratação de PPP discorrendo sobre o processo que normalmente é seguido para contratação desses projetos.

No **capítulo 5**, abordamos da importância da gestão de riscos, discorremos sobre a técnica utilizada para a análise do *Value for Money (VfM)* descrevendo as vantagens e desvantagens da contratação nessa modalidade.

No **capítulo 6**, é apresentada a metodologia utilizada.

No **capítulo 7**, é feita uma abordagem da PPP no Estado do Ceará e apresentamos o Estudo de Caso da Arena Castelão, quanto a sua qualificação como PPP, aprovação do Conselho Gestor, autorização e validação dos estudos, consulta e audiência pública, lançamento da concorrência pública até a sua celebração e execução.

O **capítulo 8**, conclui este trabalho de pesquisa de dissertação, destacando as principais considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O tema de PPP vem ganhando cada vez mais espaço na pauta das discussões acadêmicas e governamentais como proposta alternativa, acima de tudo pela necessidade de investimentos e serviços públicos de excelência, tendo sempre como foco a sua contratação quando da conveniência e oportunidade.

Esse é o pensamento de alguns autores, como podemos ver na afirmação de MEDICI (2011) :

“A razão principal para a contratação das PPPs é a **busca por eficiência** para o Serviço Público. Para isso, é preciso analisar a **conveniência e a oportunidade** da sua realização. Além disso, decidir quais tipos de serviços serão contratados: construção de unidades, provisão de serviços não clínicos, provisão de serviços clínicos, etc.” (grifo nosso).

Em sua dissertação de Mestrado referente à transferência de riscos em PPP SANTOS (2006, p.20) cita que:

“A evolução do mercado de PPP permite demonstrar, inequivocamente, a crescente adoção destes modelos como alternativa à forma tradicional de provisão de bens públicos, devendo ser realçada a dupla perspectiva presente neste mercado. Por um lado, a crescente adoção do modelo de PPP em países desenvolvidos, tendo como objectivos primordiais o **emagrecimento do peso do Estado e o aumento da eficiência e da eficácia dos serviços públicos**, fazendo com que o nível de satisfação dos utentes seja superior, com menor custo para o Estado; e, por outro, a sua crescente utilização para o desenvolvimento estruturante em países em vias de desenvolvimento, permitindo conciliar o interesse de desenvolvimento de países em que o Estado revela, inúmeras vezes, total incapacidade para o alcançar e a possibilidade de expansão do mercado de investimento internacional, sob observação atenta de instituições internacionais, como por exemplo o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Europeu de Investimento”. (grifo nosso).

GALVÃO(2013) analisando a necessidade de investimentos no país destaca que:

“**os investimentos em infraestrutura no Brasil representam apenas 2% do PIB.** É pouco para as necessidades de um país que busca competitividade para suas empresas e bem-estar para sua população. Olhando para as demandas da sociedade, percebe-se que o deficit em infraestrutura se concentra nos serviços públicos, naquelas atividades típicas do Estado, que deveriam prestar serviços diretamente à população.
O governo tem restrições fiscais para o gasto público, capacidade limitada de poupança e de endividamento, processo rígido e engessado para contratação, além de outros importantes focos de investimentos, tais como saúde, segurança e educação”. (grifo nosso).

Arelado a nossa pouca capacidade de investimento, além da escolha adequada de projetos e pouca eficiência nos processos, também enfrentamos problemas com nossos parceiros, uma vez nem sempre possuem a qualificação adequada para prestação dos serviços, conforme citado por Carrera (2012, pag 44):

“A capacitação dos parceiros – públicos e privados – é um fator importante para o sucesso de um projeto de PPP. Muito se fala sobre a necessidade de desenvolvimento do setor público, principalmente no papel de regulador e provedor. Porém não se pode supor que o setor privado esteja preparado para trabalhar com a Administração Pública”.

No setor público federal apenas no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional de Parcerias Público-Privadas e Cooperação Técnica Não-Reembolsável Nº ATN/MT-9587-BR (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID/Fundo Multilateral de Investimentos – FUMIN e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), tivemos cerca de 1.800 (um mil e oitocentos) servidores públicos que participaram de seminários e cursos, demonstrando a clara necessidade de investimento em qualificação técnica.

O Governo do Estado do Ceará com esta preocupação contratou uma consultoria em 2010 objetivando ajudar na definição dos seus processos de contratação por meio de PPP finalizando com uma capacitação dos principais técnicos envolvidos e em 2013 estabeleceu uma parceria com a Embaixada Britânica por meio do *Prosperity Fund* (fundo baseado em acordos de doação para fomentar as relações bilaterais entre o Brasil e o Reino Unido) com objetivo de identificar os problemas, dificuldades, demandas e setores estratégicos relacionados às PPP. Com isso traçou uma estratégia de implementação para identificar os cursos para capacitar técnicos por especialistas britânicos do HM Treasury, CityUK, Infrastructure UK, International Project Financing Association(IPFA), e ao final do projeto uma viagem à Londres para visitar projetos executados por essa modalidade analisando desde a sua contratação até a sua execução, fazendo uma análise de seus controles.

No que se refere a avaliação dos projetos no Brasil pouco se tem documentado da avaliação comparativa da utilização do modelo de PPP com o de execução direta por órgãos e entidades pertencentes à estrutura do Estado.

Em Minas Gerais este estudo foi realizado como alternativa para a gestão e operação das Unidades de Atendimento Integrado (UAI), que consistem em centrais multisserviços de atendimento ao cidadão dispostas ao longo do território estadual. Nesse estudo foi identificado que a medida adotada foi adequada uma vez que ocorreram ganhos de

eficiência e qualidade na prestação desse serviço, conforme citado por SOUSA;LABANCA;VASCONCELOS;CAPANEMA(2012, pag 3):

“ a adoção do modelo PPP para as UAI ensejou ganhos tanto de eficiência como de qualidade na comparação com a sistemática de execução direta, o que sugere que o modelo de parcerização é mais adequado à política das centrais de atendimento ao cidadão que o arranjo tradicional. Além disso, evidenciou-se a importância de diretrizes estratégicas voltadas à busca de resultados para o cidadão e de uma gestão estratégica robusta para a construção de modelos de implementação de políticas públicas mais eficientes e efetivos.”

Ainda de acordo com o *paper* desses autores:

“neste modelo podemos observar o ganho que se teve com a implantação do serviço na modalidade de PPP. No campo da eficiência, os avanços conquistados foram dois: a eliminação do custo de implantação das unidades e a redução do custo operacional a partir da implantação de um sistema de contraprestação baseado em um valor fixo por atendimento, ponderado por um indicador de desempenho operacional.”

Observamos que isso se deu também, porque não houve aporte público, ficando o pagamento do investimento somente quando da disponibilização dos serviços o que motiva a celeridade na disponibilização do serviço uma vez que as contraprestações só ocorrerão quando da prestação dos mesmos.

A análise tem como base o edital de licitação na modalidade PPP, o qual contempla apenas seis UAI. Com o resultado se teve uma economia em seus custos de implantação de quase R\$ 5 milhões, contudo se todas as unidades de UAI tivessem operado nesta mesma lógica o que observa é que esta redução seria de quase R\$ 9 milhões de reais.

Analizando o custo operacional das UAI no cenário de contratação direta e no cenário de PPP no ano de 2011 observa-se uma significativa redução de 14,59% no seus custos de implantação. A contratação direta mencionada é chamada pelos autores de Minas Gerais Administração e Serviços S.A- MGS, empresa pública estadual que presta serviços gerais de apoio administrativo.

A melhoria se dá não apenas no âmbito quantitativo, mas também qualitativo. De acordo com os autores SOUSA;LABANCA;VASCONCELOS;CAPANEMA(2012):

“Aliados aos ganhos de eficiência demonstrados, foram obtidas diversas melhorias em termos de qualidade na gestão e operação das UAI, alguns dos quais enumerados a seguir:

a) **Ganhos em expertise no negócio e em qualificação do corpo funcional das UAI**, tendo em vista as exigências de qualificação técnica da empresa (MINAS GERAIS, 2010d) e de treinamento dos funcionários (MINAS GERAIS, 2010i) que

integram as obrigações previstas no edital da PPP. No modelo MGS, tais exigências não existiam. Os referidos ganhos se traduzem em aumento da qualidade na prestação do serviço, seja no negócio da prestação de serviços de atendimento, seja em qualquer outro negócio de mercado;

b) **Flexibilização dos processos relacionados à gestão do dia a-dia** (RH, logística, manutenção), tendo em vista que o parceiro privado não se sujeita às normas de Direito Público para contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços, as quais tendem a tornar esses processos mais lentos e custosos, além de entravarem, muitas vezes, a adoção de medidas em tempo hábil para resposta às contingências ambientais. Dada a natureza da atividade das centrais de atendimento, a lógica do setor privado possibilita uma gestão do dia-a-dia mais qualificada.

c) Em decorrência dos dois avanços anteriores, **ganha-se na capacidade de tomada de decisão operacional**. O parceiro privado, dotado tanto de maior expertise quanto de maior flexibilidade de ação, pode tomar decisões operacionais de modo mais célere e mais qualificado, comparativamente à MGS.

d) **Padronização do layout** (ambiente físico, mobiliário, acessibilidade) das UAI, com padrões mínimos de qualidade estabelecidos no termo de referência (MINAS GERAIS, 2010c). Essa característica, ausente no modelo MGS, impacta diretamente no conforto e no bem-estar do cidadão que busca os serviços das UAI.”(grifo nosso).

Quando falamos de avaliação não podemos esquecer um dos pontos essenciais para enquadramento do projeto na modalidade PPP, o custo. Para NOBRE (2006, pag 55):

“As PPPs também ajudam a entidade pública a avaliar os custos reais de um empreendimento dentro da estrutura econômica como um todo. O custo apurado de um projeto é essencial para atração de investimento privado. O mesmo permite, ainda, estabelecer um padrão para medir o custo e a eficiência de outros projetos similares, os quais, em contrapartida, podem contribuir com a promoção da eficiência no gerenciamento de projetos pelo setor público.”

O valor do custo total de um projeto é de grande importância para a Administração Pública, uma vez que observamos a infinidade de aditivos nos contratos de obras, bem como a substituição de materiais que tem um curto ciclo de vida, exigindo logo após a sua contratação custos com manutenção que dificultam até uma análise do valor total do empreendimento e da prestação de serviços. Na PPP isso é muito mais fácil de ser identificado. O valor da contraprestação é estabelecido anteriormente por contrato e como seu pagamento é vinculado a metas o mesmo só poderá ocorrer em sua totalidade quando do cumprimento das mesmas. Além disso, como os contratos são normalmente de longa duração, para que o investimento possa ser amortizado, os investimentos tendem a ser de melhor qualidade para que a sua manutenção seja de mais baixo custo, com isso aumentando a lucratividade do contratado e permitindo uma melhor infraestrutura para prestação do serviço. Se isso se dá por contratação direta cabe ao público realizar um novo processo licitatório para a manutenção desse investimento.

No que se refere a fiscalização dos órgãos de controle isso se dá de maneira diferenciada entre os governos estaduais. Uns atuam de forma preventiva, evitando algumas incorreções no processo, outros de forma punitiva. De acordo com Prado(2011, pag 22)

“Os Tribunais de Contas têm dado especial atenção ao tema das PPPs e, com frequência, estabeleceram procedimentos específicos de fiscalização. Alguns optam por iniciar a fiscalização ainda antes da publicação do edital, como é o caso do Tribunal de Contas da União, conforme a Instrução Normativa nº 52/2007, sendo que o primeiro estágio da fiscalização se inicia com o envio ao Tribunal dos documentos produzidos na fase interna da licitação, com antecedência de no mínimo sessenta dias antes da publicação do edital. Outros optaram pelo controle a posteriori, como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que obriga a remessa ao Tribunal, até o dia 15 de cada mês, de cópia dos contratos de PPP celebrados no mês anterior, acompanhado dos documentos relacionados ao processo de licitação e contratação, conforme disposto nas Instruções nº 01 (Estadual) e nº 02 (Municipal), ambas de 2008. Destaque-se, ainda, o Tribunal de Contas de Minas Gerais que, por meio da recente Instrução Normativa nº 06/2011, estabeleceu fiscalização sobre as fases de planejamento, licitação, formalização do contrato e suas alterações, e execução contratual, sem, no entanto, ter estabelecido prazos específicos para essas fases”.

3 CONCEITO DE PPP

3.1 Definição de PPP de acordo com a Legislação Brasileira

Antes da divulgação da Lei das PPPs no Brasil, tínhamos um problema quanto ao entendimento do que seria PPP, uma vez que muitos consideravam que eram todas as formas de contratação de longo prazo estabelecida entre o público e o privado; outros que era um tipo específico de relacionamento entre o público e o privado quando havia pagamento do público ao privado de alguma forma de subsídio e outros para contratos firmados nos moldes do *Private Finance Initiative – FPI* da Inglaterra.

“O modelo de PPP tem como antecedente o surgimento das *Private Finance Initiative (PFI)*, no Reino Unido, ao longo da década de noventa, tendo consubstanciado a quarta fase do processo de emagrecimento, de melhoria da eficiência e de fortalecimento da administração do Estado, paradigma desenvolvido pelo governo Thatcher, o qual é composto por quatro fases distintas: (i) a privatização, (ii) a exteriorização, (iii) o *contracting-out* e (iv) as PPP/PFI” SANTOS (2006, pag 15).

O *PFI* é considerado um programa de governo britânico que busca a realização de obras e a gestão de serviços públicos mediante o apoio do setor privado. Ele foi definido como um conjunto de ações para aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços públicos. A regulamentação da PPP inglesa ocorreu um ano depois do seu surgimento. O primeiro projeto foi implantado no final do ano de 1992. É reconhecido o pioneirismo do Reino Unido na implementação de reformas que buscam a redução e transformação do papel do Estado (privatização e regulação) e a flexibilização da sua gestão.

A Lei nº 11.079/2004 se baseou nestas duas últimas definições para definir o que seria PPP. A Lei ao estabelecer esta definição teve como objetivo permitir uma maior flexibilidade para projetos de infraestrutura por meio de investimentos privados. Além disso, era preciso viabilizar projetos sociais, por exemplo, que não tinham por si sós, auto-sustentabilidade financeira, passando assim a permitir o pagamento de subsídio do público ao privado em projetos que não se sustentam apenas com a cobrança de tarifas e “[...] autorizar a utilização da estrutura econômica das concessões de serviço público para a contratação de serviços antes submetidos ao regime contratual previsto na Lei 8.666/1993” (RIBEIRO:PRADO, 2007, p.46).

Hoje, com a maturidade de alguns estados no processo, com seu marco legal estabelecido podemos conceituar a PPP da seguinte forma: *Parceria Público-Privada* é o contrato pelo qual o parceiro privado assume o compromisso de disponibilizar à

administração pública ou à comunidade uma certa utilidade mensurável mediante a operação e/ou manutenção de uma obra que pode ter sido por ele previamente projetada, financiada e construída. Em contrapartida há uma contraprestação pecuniária paga pelo Estado vinculada ao seu desempenho no período de referência, prazo este determinado e suficiente para a recuperação do investimento e remuneração do capital privado investido. É importante lembrar que PPP é sempre prestação de serviços, precedida ou não de obra.

De acordo com a Lei Federal a PPP é um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo de 5(cinco) até 35(trinta e cinco) anos incluindo a prorrogação, firmado pela administração pública, cujo valor não deve ser inferior a 20 milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham como objeto apenas o fornecimento de mão de obra, aquisição de equipamentos ou execução de obras. “A necessidade de amortizar um investimento de montante elevado por meio da exploração do próprio serviço requer prazos mais longos para os contratos de PPP em comparação aos contratos comuns de prestação de serviço” (RIBEIRO; PRADO, 2007, p.33).

Conforme o Art. 2o “Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. A Lei elucida também a concessão normal, deixando para serem regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas. Assim a PPP pode ser:

- Administrativa – serviço é prestado e a remuneração se dá por contraprestação pública;
- Patrocinada – o serviço é prestado e a remuneração se dá por contraprestação pública e por tarifa.

“Anteriormente à Lei da PPP de 2004, duas outras leis menos flexíveis em alguns pontos, como compras e contratações de serviços, guiavam a administração pública: a Lei de Licitações (no 8.666, de 21 de junho de 1993) e a Lei de Concessão e Permissão (no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). Pela Lei de Licitações, além dos contratos serem limitados a cinco anos, o setor privado é proibido de cobrar tarifas dos usuários. Pela Lei de Concessão e Permissão, o setor privado não pode ser remunerado pelo setor público.”(CARRERA, 2012, pag 39).

Nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993, quando concluída a execução ou fornecimento dos bens de capital, o poder público por meio de seu agente responsável pela operação e manutenção de serviços públicos assume o ativo implantado. Nesta forma também mantém o ônus dos riscos relacionados a sobre-custos e atrasos na fase de execução ou fornecimento de bens de capital, e assume os riscos operacionais após concluídos os investimentos, incluindo potenciais sobre-custos operacionais.

A Lei de PPP também permite que o governo complemente a receita do parceiro privado quando o investimento não puder ser recuperado com o valor das tarifas. Assim, é possível a licitação de projetos com retorno socioeconômico adequado, com retorno financeiro, sem complementação tarifária ou contraprestação, incapaz de atrair o interesse dos investidores.

Além disso, nos contratos tradicionais de Concessão e Permissão, regidos pela Lei Federal nº. 8.987/1995, o concessionário executa, por sua conta e risco, o objeto do contrato, sem que o Poder Público tenha qualquer responsabilidade com riscos que por ventura venham a surgir. Nas PPP, por sua vez, o parceiro privado (concessionário) divide com o parceiro público (Estado) os riscos decorrentes da execução do empreendimento.

Uma vez que a remuneração da contraprestação dos serviços se dá pela qualidade destes é de fundamental importância que se tenham critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado estabelecendo metas desafiadoras, para que seja perseguida sempre uma excelente qualidade na prestação dos serviços.

Com a publicação da Medida Provisória nº 575 de 07 de agosto de 2012 e incorporada na Lei nº 12.766/2012 um dos pontos considerados de melhor justificativa para uma contratação na modalidade PPP foi alterado. Antes, o público só iniciava o pagamento das contraprestações ao privado, quando o serviço era iniciado. Assim, se uma prestação de serviços fosse precedida de obra, o início do pagamento da contraprestação só se dava quando ele efetivamente estava sendo disponibilizado e no montante previamente programado, desde que atendida as metas e a qualidade acordada por meio de instrumento contratual. Hoje, com a nova Lei, o contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8(oito) de agosto de 2012.

O valor do aporte deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas, dessa forma fica facultado a Administração Pública efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de PPP, conforme as regras de seu contrato. Nesta Lei também foi ampliado o percentual de 3% para 5% o comprometimento do total das PPPs na Receita Corrente Líquida (RCL), conforme Art. 28. diz:

“A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a

5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.”

Assim é de fundamental importância a análise e acompanhamento das estimativas dos valores das contraprestações de contratos celebrados e de expectativas de contratação, para que estes não ultrapassem ao limite estabelecido.

Com a inclusão da possibilidade do pagamento do aporte para realização de obras e aquisição de bens reversíveis, tornou-se cada vez mais necessária uma análise criteriosa dos riscos e a sua valorização. Os riscos devem ser identificados, classificando-os, estabelecendo se é um risco a ser transferido ao privado ou retido pelo público, qual a sua probabilidade e impacto e qual a parcela exposta para que se possa em seguida fazer sua valorização. Neste momento também se faz necessário saber se o risco poderá ser eliminado, mitigado, transferido ou retido, bem como se é um risco puro (negativo) ou se uma oportunidade (risco positivo). Uma vez identificado estes riscos poderá ser utilizada a técnica do *VfM*, que será descrita posteriormente neste trabalho.

Por se tratar de uma parceria é importante distinguir qual o papel dos investidores, do público, do privado e dos financiadores.

- ✓ **Papel do privado:** em geral a remuneração do privado está vinculada ao seu desempenho, dessa forma é fundamental que este preste o serviço objeto do contrato de parceria da melhor forma possível. É também de sua responsabilidade, quando da adjudicação do processo licitatório que seja constituída a Sociedade de Propósito Específico - SPE;
- ✓ **Papel do público:** cabe ao governo a análise da conveniência e oportunidade da contratação do projeto por meio de PPP. Assim, deve analisar se a utilização da PPP é mais vantajosa para a sociedade do que a utilização de outras formas de contratações tradicionais, avaliando tanto qualitativamente como quantitativamente, utilizando-se do *VfM*. É também papel do governo estabelecer indicadores a serem perseguidos pelo privado, visando uma prestação de serviços de excelência, bem como acompanhar a execução destes realizando os pagamentos de acordo com as regras estabelecidas, previamente, nas cláusulas contratuais;
- ✓ **Papel dos investidores:** os investidores são as empresas do setor de infraestrutura que têm interesse em subcontratação, terceiros desenvolvedores de projetos e investidores financeiros. O financiamento

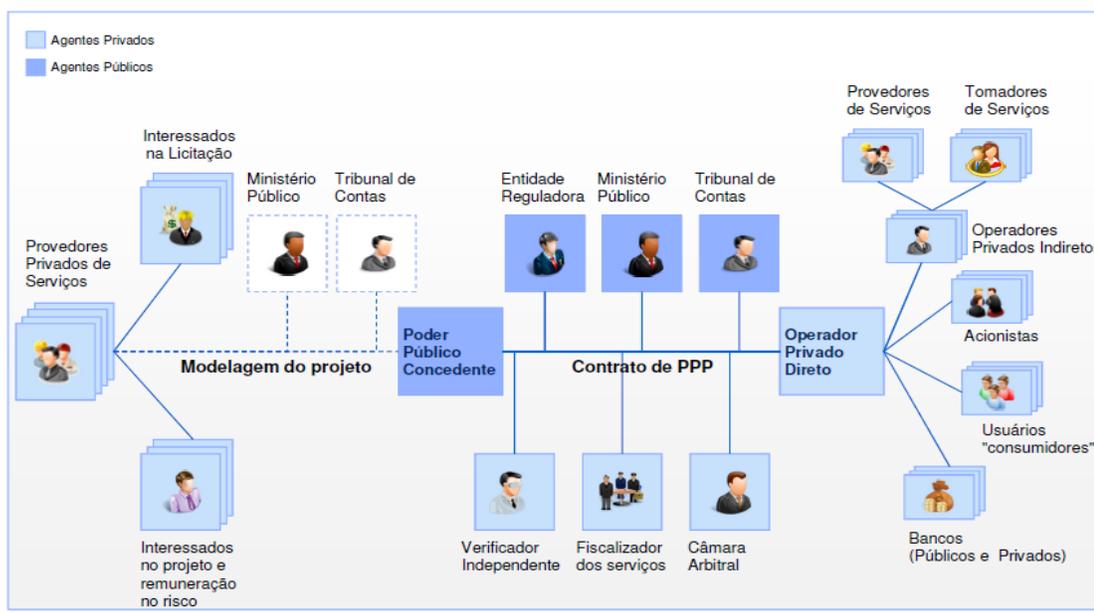
dos projetos provém de bancos ou investidores institucionais por meio de títulos do projeto.

- ✓ **Papel dos financiadores:** a execução dos projetos de PPP é de responsabilidade da SPE e seu financiamento se dá por pela modalidade do *Project Finance*, que é uma forma de engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia os ativos e recebíveis desse mesmo projeto.

Na PPP, o parceiro privado deverá se constituir por meio de uma SPE necessária para a celebração do contrato de concessão, cuja finalidade social será a implantação e gestão do projeto objeto da parceria.

Na PPP os arranjos institucionais são muitos e a articulação entre eles é um fator crítico de sucesso, uma vez que existe a necessidade de conciliar o interesse do público com o do privado. Felipe Starling no evento ocorrido em maio de 2013 em São Paulo apresentou a relação desses atores, que normalmente participam no mercado brasileiro de PPP, conforme podemos ver:

Figura 1- Identificando oportunidades e estruturando negócios no mercado brasileiro de PPP



Fonte: Felipe Starling (2013)

A PPP trouxe ainda a inovação do *step-in-rights* que é o direito dos financiadores de assumirem o controle da concessionária em situação econômico-financeira difícil e poder saná-la financeiramente, além de proceder à alienação do controle para terceiro.

“[...] isso põe o financiador (principal interessado, juntamente com o Poder Público, na continuidade do projeto) para trabalhar em prol do interesse público, no monitoramento da situação financeira do concessionário e na realização de eventual reestruturação financeira”(RIBEIRO; PRADO, 2007, pag 48)

3.2 Marcos Legais

Contrariamente ao que se vê normalmente a Lei que trata as PPP não foi promulgada primeiramente pelo Governo Federal. O estado de Minas Gerais foi o pioneiro na matéria tendo sua Lei nº 14.868, assinada pelo Governador em 16 de dezembro de 2003, sendo assim o primeiro instrumento dessa natureza no Brasil. Minas Gerais criou a referida Lei observando a divisão de competências estabelecidas no art. 22 da Constituição Federal de 1988. Diz que a Lei :

“sem criar novas modalidades de contratação, definiu as parcerias público-privadas como contratos de colaboração entre o Estado e os particulares por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos. O Estado, além de garantir o atendimento do interesse público no desenvolvimento e na execução dos contratos celebrados, e dependendo do caso concreto, ficará responsável pela remuneração parcial ou integral do parceiro privado, remuneração essa que deverá estar vinculada ao desempenho do parceiro privado no âmbito da relação contratual.”(PPP Minas Gerais, 2011).

Já no âmbito federal as ações avançaram mais rapidamente a partir de agosto de 2004, muito embora desde 2002 tenham sido iniciado estudos preliminares no assunto, que gerou a primeira minuta de projeto de Lei de PPP, mas que não foi levada ao Congresso.

No ano seguinte foi elaborada outra minuta, a qual foi negociada dentro do Governo e submetida à consulta pública. Devido críticas existentes a ela foi viabilizado convênio entre o Ministério do Planejamento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID para elaboração de uma nova minuta de Lei de PPP. Esta nova minuta também ao ser negociada na esfera governamental teve como resultado algumas modificações relevantes, mas que depois de procedidas teve sua sanção presidencial na Lei nº 11.079 em 30.12.2004.

Após publicada a Lei nº 11.079/2004 em 30 de dezembro de 2004 foi promulgada a Lei 12.024 em 27 de agosto de 2009 a qual altera o limite para 3% da RCL e a Medida Provisória nº 575 de 07 de agosto de 2012, que apresentou como principal modificação a possibilidade de aporte de capital por parte do público ao privado e incorporada na Lei nº 12.766 de 27 de dezembro de 2012.

O Estado do Ceará publicou sua Lei Estadual nº 13.557 sobre o assunto coincidentemente na mesma data, 30 de dezembro de 2004, no entanto sentiu a necessidade de aprimorar o arcabouço jurídico que envolvia as PPP, haja vista que a sua Lei apresentava em diversos pontos divergências substanciais com a Lei Federal nº 11.079/2004. Além disso, constatou-se que o Conselho Gestor de Parceria Público-Privada - CGPPP, instituído pela mencionada legislação estadual, era extremamente denso e complexo, uma vez que era composto por todos os Secretários de Estado. Dessa forma, buscando aperfeiçoar essa complexa estrutura, foi promulgada a Lei nº 14.391, de 07 de julho de 2009, que: “Institui normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências”, corrigindo-se as falhas acima destacadas.

Muito embora a Lei Federal já tenha quase 9 (nove) anos de sua publicação, nota-se que ainda se tem desconhecimento sobre o assunto, faltam alguns estados instituírem suas Leis Estaduais, conforme pode ser observado na tabela 1(um). Ao se comparar com o tempo da promulgação da Lei, temos poucos contratos celebrados. Quando tomamos por referência o Reino Unido, conforme pode ser observado no gráfico 2(dois) na página 31 nota-se isso nitidamente.

Tabela 1 - Marcos Legais dos Estados na criação de suas Leis Estaduais

Ano	Estados				
2003	MG				
2004	BA	SP	GO	SC	CE*
2005	PE	RS	PI	RN	AP
2006	DF	MA			
2007	SE	RJ			
2008	AM	AL	PB		
2009	ES	TO			
2010					
2011	RO	MT			
2012	PR				
2013	PA				
Não tem	MS	RR	AC		

(O Acre embora não tenha lei específica, desde 2007 estabeleceu em lei a possibilidade de que o Estado celebre contratos de PPP).

Elaboração Própria em junho 2013 - Fonte: sites: Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br/ppp), PPP Brasil(www.pppbrasil.com.br) e BNB(www.bnb.gov.br) - Acesso em 19/07/2013

No Brasil até novembro de 2013 tínhamos o total de 27 contratos celebrados, conforme tabela 2(dois), sendo nosso país muito maior em extensão territorial e necessidades de investimento, com ênfase em infraestrutura. Em junho de 2011, de acordo com o Relatório das PPP no Brasil tínhamos 17 contratos, tendo assim em dois anos o acréscimo de 10 contratos. Em estudos realizados por PEREIRA, VALLELA,SALGADO(2012, pag 3) indica que: “[...] entre 2007 e julho de 2012, foram publicados 73 (setenta e três) Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) com a finalidade de obter estudos de viabilidade de projetos de PPP nos Estados”, conforme pode ser observado no gráfico 1(um) na página seguinte.

Com a publicação da nova Lei 12.766/2012 com a ampliação do teto dos gastos com PPP para 5% da RCL de cada ente federativo, espera-se um aumento da participação das PPP na carteira de investimentos do país.

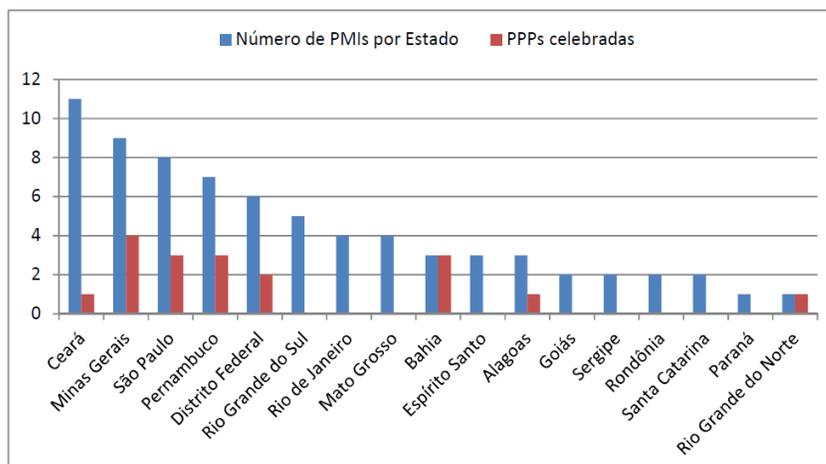
Tabela 2 - Projetos de PPP contratados pelos estados até novembro de 2013

Estado	Projeto	Qtd
Alagoas	Adutor do Agreste	1
Amazonas	Hospital da Zona Norte	1
Bahia	Arena Fonte Nova	5
	Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	
	Hospital de Suburbio	
	Instituto Couto Maia	
Ceará	Metro de Salvador a Lauro de Freitas	2
	Arena Castelão	
Distrito Federal	Vapt Vupt	2
	Conjunto habitacional Mangueiral	
Espírito Santo	Centro Administrativo	1
	Faça Fácil	
Minas Gerais	Rodovia MG 050	4
	Complexo Penal	
	Arena Minas	
Pernambuco	UAI	4
	Praia do Paiva	
	CIR de Itaguatinga	
	Arena Multiuso	
Rio de Janeiro	Sistema de Escoamento Sanitário	1
Rio Grande do Norte	Maracanã	1
São Paulo	Arena Dunas	5
	Metro de São Paulo - linha 4 amarela	
	Sistema Alto Tietê	
	Linha 8 da CPTM	
	Sistema Produtor São Lourenço	
	Planta de Produção Américo	

Fonte: Pesquisa em sites. Elaboração da autora

Notamos que até mesmo o Estado de Minas Gerais precursor de PPP em nosso país, em quase 10 anos de regulamentação estadual só possui 4(quatro) projetos contratados.

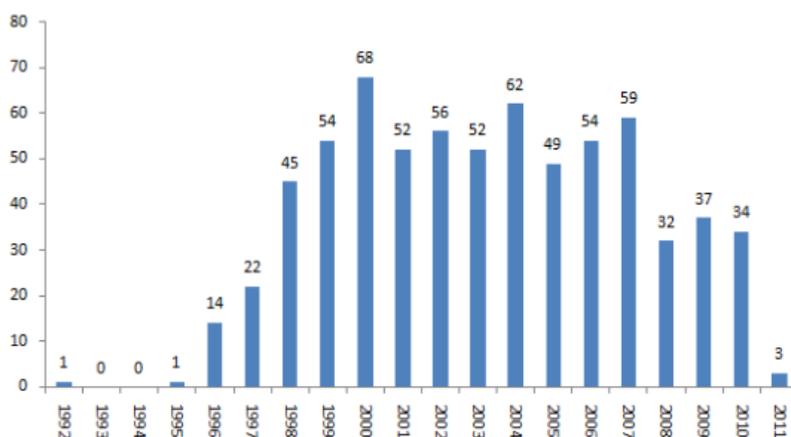
Gráfico 1 - Demonstrativo das PMIs realizadas X contratos celebrados em PPP no período de 2007 à 2012



Fonte: Procedimento de manifestação de interesses nos estados – PEREIRA, VILLELA, SALGADO(2012)

Comparativamente ao Reino Unido podemos observar com sua larga experiência o número de contratos já celebrados no gráfico abaixo, tendo por base o ano de 2011. Com base em outubro de 2013 já tinham mais de 700 projetos contratados, sendo ainda responsável por 70% das PPP contratadas na Europa.

Gráfico 2 – Reino Unido: Número de contratos de PPP celebrados, 1992-2011(março)



Fonte: Relatório da Evolução das PPP no Brasil – 2011

No que se refere a esfera municipal, muito embora não seja objeto de estudo de nosso trabalho, sabe-se que temos em torno de 30 projetos, tendo a frente as grandes capitais, tais como a cidade do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte e algumas cidades do interior do sudeste. No entanto, com o início dos novos mandatos dos Prefeitos, este quadro tende a mudar nos próximos anos.

Na esfera federal, que também não é objeto de estudo de nosso trabalho, temos apenas um contrato celebrado que trata do serviço de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do datacenter para CEF e BB, embora tenha alguns projetos em fase de modelagem.

3.3 Órgão Gestor das PPP

A lei nº 11.079/2004 em seu capítulo VI - das Disposições Aplicáveis a União estabelece a necessidade de se instituir um Conselho Gestor, por meio de decreto. Em que define as seguintes competências:

- I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu Edital;
- IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1o O órgão mencionado no caput deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

- I – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;
- II – Ministério da Fazenda;
- III – Casa Civil da Presidência da República.

§ 2o Das reuniões do órgão a que se refere o caput deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3o Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

- I – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II – do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4o Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no caput deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5o O órgão de que trata o caput deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6o Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4o desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5o deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o caput do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Como facultado na Lei Federal conforme seu § 4o alguns estados além do Conselho Gestor, o qual delibera sobre as PPPs, possui também um grupo técnico que se configura em formas institucionais diversas, alguns tendo seus técnicos todos alocados em um único ambiente físico e outros se reunindo sempre que necessário para avaliar as PPP, tendo como entre suas principais atribuições:

- ✓ Propor ao conselho gestor procedimentos para celebração dos contratos de PPP e analisar suas eventuais modificações;
- ✓ Elaborar modelo de minutas de relatórios de desempenho dos contratos de PPP;
- ✓ Validar os estudos e elaborar relatório técnico para subsidiar a decisão dos membros do Conselho Gestor.

Cabe ao Conselho Gestor:

- ✓ Deliberar sobre a contratação de projetos por meio de Parceria Público-Privada.

O Governo do Estado do Ceará promulgou o Decreto nº 29.801 de 10 de julho de 2009 e Decreto nº 30.366 de 23 de novembro de 2010, que dispõe sobre o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, o qual estabelece a composição deste Conselho sendo composto por:

- ✓ Secretário do Planejamento e Gestão (Seplag)- Coordenador;
- ✓ Secretário da Fazenda (Sefaz);
- ✓ Secretário da Casa Civil (Casa Civil);
- ✓ Procurador Geral do Estado (PGE);
- ✓ Secretário da Infraestrutura (Seinfra).

O Decreto versa ainda sobre as competências do CGPPP, das reuniões, das suas deliberações que devem se dá por meio de resoluções, estabelece Secretaria Executiva e Grupo Técnico de PPP - GTP, o qual tem em sua composição representante titular e suplente das mesmas secretarias do Conselho Gestor acrescido também da área de negócio da PPP em pauta de análise. A coordenação deste grupo também deve ser do representante titular da Secretaria do Planejamento e Gestão. A Coordenação de Cooperação Técnico-Financeira - COTEF, que faz parte da Seplag atuará como Secretaria-Executiva do CGPPP.

De acordo com o Art. 9º do Decreto, compete ao GTP:

I – propor ao CGPPP a definição dos serviços prioritários para a execução do regime de PPP e dos critérios para análise da conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime;

II - propor ao CGPPP os procedimentos para celebração dos contratos de PPP e analisar suas eventuais modificações;

III - elaborar propostas de projetos a serem executados mediante parceria público-privada e preparar o relatório de avaliação, a serem submetidos ao CGPPP;

IV - elaborar modelo de minutas de relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada;

V - estudar e formular proposta de Resolução e sobre procedimentos de competência do CGPPP; e

VI - exercer outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo CGPPP.

§1º As reuniões do GTP serão convocadas por seu coordenador.

§2º As deliberações do GTP dar-se-ão por parecer técnico.

Referente às atribuições da Secretaria-Executiva na seção VI, parágrafo único temos:

I - promover o apoio e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPPP e do GTP;

II - prestar assistência direta aos Coordenadores do CGPPP e do GTP;

III - preparar as reuniões do CGPPP e da GTP;

IV - acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo CGPPP;

V - recepcionar, instruir e encaminhar ao GTP os processos de abertura de procedimentos licitatórios e de minutas de editais e de contratos;

VI - manter na Internet sítio para divulgação dos relatórios e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada, ressalvadas as informações sigilosas; e

VII - exercer outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo CGPPP.

Na prática o Estado do Ceará tem como representante da Coordenação do GTP o mesmo que exerce a Secretaria-Executiva e COTEF da Seplag.

No Brasil, uma vez facultado o Grupo Técnico, o que se observa é que nem todos os estados possuem um grupo que dê apoio ao Conselho Gestor.

4 ITENS NECESSÁRIOS PARA CONTRATAÇÃO DE PPP

Como relatado anteriormente a contratação por meio de PPP se dá para uma contratação de serviços precedida ou não de obra. Porém é sabido que muitas vezes o fator decisivo é a necessidade de um investimento, que nem sempre o governo tem condições de realizar seja por falta de pessoal qualificado ou até mesmo comprometido com os prazos e qualidade desejada.

No caso do Ceará, para que o projeto possa ser contratado na modalidade PPP é necessário que primeiramente se identifique se a necessidade do projeto se encaixa nas Diretrizes do Programa Estadual de PPP. Se positivo deverá ser elaborada uma carta consulta para que possa ser avaliada pelo Conselho Gestor.

Para tanto, é imperativo para se analisar a contratação de uma PPP que estas ações estejam previstas no Plano Plurianual (PPA), que é o instrumento de planejamento que contém:

“[...] as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos propostos na consecução dos resultados almejados”. (SEPLAG – CE, pag 5)

Uma vez esta ação prevista no PPA a área de negócios deverá fazer um dimensionamento destas necessidades, e é importante que este dimensionamento seja feito da melhor forma possível possibilitando à área de negócios o conhecimento dos custos envolvidos como se o público contratasse nos meios tradicionais, permitindo assim fornecer subsídios necessários, quando da aplicação do *VfM*, caso esta técnica venha a ser utilizada para análise da vantagem de contratação por meio de PPP. Além disso, é preciso saber em que moldes estes serviços deverão ser realizados, prevendo as metas que se deseja alcançar, estabelecendo-as de forma desafiadoras, na busca de um serviço de excelência. Isso se faz necessário para que a opção por contratação por meio da PPP vislumbre a possibilidade de obtenção de vantagem econômica e operacional para o público, bem como a melhoria da eficiência no emprego destes recursos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta. Assim, é importante se identificar de quanto seria o valor estimado do investimento, se o projeto se enquadra na modalidade de concessão administrativa ou patrocinada, bem como se é atrativa para o mercado a prestação desse serviço.

Em alguns estados que já possuem seus processos de trabalho desenhados, é feita documento técnico para que a mesmo seja apreciado por um grupo técnico e em seguida por

Conselho Deliberativo, como é o caso, por exemplo, do Estado do Ceará. O processo pode ser observado no fluxo detalhado, conforme figura 2 apresentada na página 45. Para análise técnica é necessário se certificar se existe no mercado fornecedor em potencial para a prestação do serviço e se ao optar pelo modelo de PPP o público terá vantagem operacional e econômica na aplicação dos recursos. Além disso, como em PPP os serviços são avaliados sob o ponto de vista do desempenho é importante saber se os indicadores de resultado podem ser aferidos de forma objetiva permitindo assim uma análise concisa.

Uma vez que o projeto se enquadre nesta modalidade será possível se iniciar os estudos de modelagem, que na maioria dos estados contam com a ajuda de consultores, visto a sua estrutura institucional de PPP ser deficitária. Dessa forma é possível se lançar um PMI.

“O PMI é um instrumento que institucionaliza o diálogo público-privado a respeito de um projeto de interesse público a ser concedido à iniciativa privada. Por intermédio desse instrumento, o setor público obtém, de consultores ou diretamente das empresas interessadas em disputar futuros contratos de concessão, os estudos de viabilidade sobre projetos de infraestrutura que estão na agenda da tomada de decisão do Estado.

Em outras palavras, o PMI é um convite do poder público para que a iniciativa privada interessada possa apresentar, por sua conta e risco, análises e propostas sobre um projeto de interesse público que, no futuro, poderá ser licitado.”
PEREIRA,VILLELA, SALGADO(2012, pag 6)

O PMI é um instrumento que é utilizado por vários estados, normalmente instituído por Decreto, tendo por objetivo orientar a participação de particulares na estruturação de projetos de PPP, em que o privado realiza os estudos de modelagem que poderão ou não vir a ser aproveitados pelo público, uma vez que a realização do PMI pelo órgão ou entidade solicitante não implicará na abertura de processo licitatório.

Se os estudos forem utilizados, estes serão ressarcidos pelo licitante vencedor da contratação dos serviços. O parceiro público pode ainda entender que os estudos apresentados não foram satisfatórios e autorizar este ressarcimento todo ou em parte. É importante destacar que o privado, o qual realizou os estudos, não usufruirá de qualquer vantagem ou privilégio em processo licitatório posterior para a contratação dos serviços, no entanto na prática, por serem detentores de informações detalhadas do projeto, poderão ter vantagens competitivas. Em alguns estados não é dada a exclusividade na elaboração destes estudos e o ressarcimento dos mesmos, se aprovado, dá-se proporcional. O tempo médio dos estudos varia em média de 6(seis) a 8(oito) meses, sendo este juntamente com a clareza dos resultados que se deseja alcançar e conhecimento técnico do projeto os principais desafios que envolvem a estruturação de uma PPP. Uma vez os estudos entregues os direitos autorais são cedidos ao Poder Público.

O Decreto Federal nº 5.977/06 dispõe sobre apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, estabelecendo ainda limitações para o ressarcimento (Art. 2º, §2º). Cabe lembrar que o PMI é um procedimento realizado em forma de colaboração, portanto o autorizado poderá desistir a qualquer tempo de apresentar ou concluir os estudos, mediante comunicação por escrito.

Os consultores externos, se contratados pelo parceiro público, participam na elaboração desses estudos sob a forma de consórcios. O consórcio é criado com o objetivo de se ter um melhor serviço dado a *expertise* de cada área, seja de engenharia, financeira, prestação de serviços, gerenciamento de projetos, arquitetura, etc, ou ainda para se ter uma melhor distribuição dos riscos. Os riscos do PMI propriamente dito referem-se ao financiamento dos estudos e não aceitação destes estudos pelo poder público.

O Estado de Minas Gerais já mais experiente na matéria, em geral não contrata consultores, eles possuem uma equipe multidisciplinar e muitas vezes eles mesmos elaboram os estudos. Isso é feito devido a má qualidade dos estudos que o Estado costumeiramente tem recebido, já tendo ocorrido inclusive mais de uma vez a não autorização do ressarcimento destes por entenderem que não estavam dentro da qualidade desejada. O Estado do Ceará, por sua vez, por não ter uma estrutura adequada se utiliza do PMI para elaboração dos estudos, muito embora questione bastante a qualidade dos produtos recebidos, já tendo solicitado diversas vezes adequações aos mesmos. Além disso, já enfrentou vários problemas causados pelos atrasos na entrega destes.

A modelagem do projeto é considerada uma etapa crítica, uma vez que dela depende o seu sucesso. Nesse estágio é que são definidos os elementos que caracterizam a parceria (objetivos, responsabilidades, divisão de riscos, rentabilidade, forma de remuneração, indicadores de resultados, garantias etc.).

A PPP tem como principio básico ser vantajosa para a sociedade e remunerar adequadamente o parceiro privado. No âmbito privado, deve-se buscar a remuneração justa da aplicação do capital. No âmbito público, a PPP tem que proporcionar vantagens em relação às alternativas para ofertar o serviço público desejado. E isso pode ser considerado um dos itens mais difícil de uma PPP, ter o equilíbrio de ser bom para um lado e para o outro.

Por se tratar de um contrato por um período que pode vigorar por até 35 anos, demandando recursos públicos ao longo de vários mandatos de governo, para viabilizar uma PPP é necessário a realização de estudos aprofundados e de uma avaliação criteriosa para se certificar de que o objeto é de interesse público e que uma PPP represente a melhor forma de

atender essa demanda da sociedade ou do parceiro público, de forma que pela sua passagem por vários governos o seu serviço não seja descontinuado se analisado apenas sob o ponto de vista político, bem como mantendo sua atratividade para o privado e custo/benefício adequado para o público.

Assim, na consolidação desses estudos devem constar elementos que permitam verificar dentre vários, os seguintes pontos:

- Atendimento ao efetivo interesse público considerando a sua relevância, o valor a ser aplicado, bem como o alinhamento com as diretrizes governamentais;
- Obtenção de vantagem econômica e operacional da proposta e de melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta;
- Definição clara e objetiva de metas e resultados que poderão ser atingidos consistentes com o programa de governo, com definição de indicadores de resultado com possível aferição permanente e objetiva do desempenho do ente privado em termos quantitativos e qualitativos, permitindo a vinculação dos pagamentos;
- Confiança nos instrumentos de remuneração (tarifa e/ou recursos públicos);
- Sinalização de que o ente privado será remunerado de forma adequada permitindo cobrir seus custos;
- Definição das formas e dos prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;
- Forma e os prazos de amortização do capital a ser investido pelo contratado, explicitando o fluxo de caixa e a taxa interna de retorno do projeto- TIR (incluindo recursos públicos e privados);
- Definição clara da alocação de responsabilidade sobre os riscos (político, econômico, financeiro, de demanda, de operação, de projeto, de construção, etc.);
- Oferta de garantias confiáveis;

- Evitar indefinições ou aspectos mal definidos que possam ser objeto de contestações jurídicas (clareza do edital, licenciamento ambiental, posse de terrenos etc.);
- Investimento financiável (modelagem deve demonstrar segurança para viabilizar o acesso do investidor privado ao crédito);
- Responsabilidade fiscal (respeito aos limites de contratação, previsão no PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LOA, etc.)

A modelagem deve apresentar no mínimo três grandes etapas: diagnóstico, estruturação do modelo básico e minuta do edital e de contrato para a contratação da PPP.

No diagnóstico é necessário fazer uma identificação detalhada do objeto da PPP, citar, quando couber, empreendimentos similares que vem sendo adotada na Administração Pública com estimativas de custos correspondentes identificando as limitações identificadas, citando sempre a legislação aplicável ao objeto da PPP.

Concluindo-se pela viabilidade preliminar do projeto, a segunda fase dos estudos reunirá informações de maior densidade, correspondentes aos aspectos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros do empreendimento, a partir dos quais será consolidado um plano de negócios.

Nesses itens se faz necessário um detalhamento do objeto com a definição dos serviços que se desejam prover por meio da parceria com um claro detalhamento do escopo especificando sempre que possível o que inclui e o que não inclui, das metodologias e tecnologias aplicáveis, do prazo de duração do contrato e do local de instalação do projeto. Além disso, a análise de viabilidade financeira deve ser apresentada de forma profícua especificando a sua taxa interna de retorno com identificação e descrição exaustiva de riscos a que o projeto está exposto.

Por fim, realizados os estudos descritos e finalizada a estruturação econômico-financeira do projeto, deverão ser redigidos os documentos que possibilitarão a licitação para a contratação do serviço objeto da PPP (minuta de edital, minuta de contrato, anexos e pareceres correspondentes), tendo como observância sempre a legislação vigente.

Existem alguns pontos que não devem ser esquecidos quando da elaboração do edital:

- ✓ Os critérios de reajuste e revisão da tarifa e/ ou da contraprestação pecuniária;
- ✓ Os critérios a serem adotados para o reequilíbrio econômico- financeiro;

- ✓ Condições e prazos de pagamentos, compensações financeiras e penalidades por inadimplemento do privado;
- ✓ Forma de repartição das possíveis receitas acessórias, dentre outros.

E outros quando da elaboração do Contrato:

- ✓ Especificação do objeto do contrato o enquadrando na sua modalidade de concessão: administrativa ou patrocinada;
- ✓ Prazo do contrato estabelecido de forma compatível com a amortização dos investimentos realizados, dentro do período permitido pela legislação vigente que é o mínimo de cinco anos e o máximo de trinta e cinco anos;
- ✓ Definição dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da forma de prestação adequada do serviço, devendo o parceiro privado assumir compromisso de resultado com o parceiro público;
- ✓ Critérios da remuneração do privado baseado em seu desempenho, conforme critérios objetivos de avaliação.

No caso do Estado do Ceará o edital do PMI , segundo a Seplag, deverá conter, quando couber, o detalhamento dos seguintes estudos:

a) **diretrizes de projeto:** Para que o projeto possa ser bem elaborado é fundamental que o escopo esteja bem definido especificando o que ele inclui, o que não inclui(escopo negativo), seus objetivos e diretrizes. Descreve os produtos dos estudos e serviços necessários para realizá-los, bem como os resultados finais esperados. O gerente do projeto deve ser indicado pelo privado e sempre que possível, no início do projeto, o qual será responsável pela execução e por fornecer todas as informações pertinentes ao mesmo, bem como o responsável pelo parceiro público para que possa acompanhar e monitorar o andamento do projeto. Este estudo também deverá apresentar a justificativa do projeto, produtos e entregas, expectativas, premissas e restrições, bem como qual o critério de aceitação do projeto;

b) **diagnóstico e Estudos de demanda:** Este estudo deve apresentar um retrato do cenário que será desenvolvida a PPP, além da análise da existência de uma demanda real para o projeto tendo em vista a capacidade estimada da oferta. Para esta análise podem ser utilizados dados com comprovação de sua fonte, informações de instituições renomadas, bem como estatísticas, além do uso ou elaboração de modelos econométricos que possam auxiliar na projeção de demanda e/ou oferta;

c) **elementos de Projetos de Engenharia:** Este estudo deve apresentar informações dos projetos de arquitetura e engenharia em nível de projeto básico com

elementos mínimos e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço;

d) **estudos de Viabilidade Multidimensional:** a análise multidimensional é ampla e não se restringe apenas sob a ótica do custo/ benefício, visto ser insuficiente para retratar com abrangência a complexidade de projetos de infraestrutura. Assim, é considerado dez áreas: institucional, política, financeira, econômica, social, jurídica, ambiental, fiscal e comercial. A análise é feita qualitativa e , quando possível , também pela quantitativa;

e) **plano de Comunicação:** Uma boa comunicação é uma das bases de sucesso de todo projeto. De acordo com o *Project Management Institute* o gerente de projetos utiliza noventa por cento do seu tempo se comunicando, portanto é importante que a comunicação seja feita da forma mais adequada possível, se identificando objetivos, diretrizes, partes interessadas, mensagens, canais de comunicação, etc;

f) **análise e Avaliação Institucional:** Este estudo é conhecido nas áreas de gerenciamento de projetos do *Project Management Body of Knowledge - PMBOK* como identificação das partes interessadas, em que se identificam as organizações/pessoas, seu perfil, área de interesse, impacto no projeto. É de fundamental importância a identificação destas partes que impactam ou são impactadas pelo projeto, visto que as mesmas podem influenciar nas decisões deste;

g) **modelagem Operacional:** Este estudo deve apresentar como o projeto será administrado, como serão prestados os serviços no projeto e como isto beneficiará a população. Para tanto deve apresentar como deverá ser a modelagem operacional abrangendo seu fluxo operacional, programação de investimentos, plano de manutenção, programa de recrutamento e capacitação, administração e plano de contas, dentre outros;

h) **modelagem Financeira:** visa determinar a viabilidade financeira da PPP e a capacidade do parceiro público em conceder este serviço, para tanto faz uma estimativa das necessidades de recurso externo ao projeto, capacidade de endividamento do projeto, fontes de financiamento para o projeto, perfil do fluxo de caixa esperado, determinação da taxa mínima de atratividade, impostos, parâmetros de amortização da dívida, etc;

i) **modelagem Jurídica e Minuta de Edital e Contrato:** Este estudo envolve a elaboração de documentos que instruirão todo o processo licitatório até a contratação do projeto de PPP destacando-se, dentre esses documentos, a minuta do Edital e seus Anexos. Deverá ser em conformidade com a legislação vigente, sob pena de invalidação do processo licitatório. Uma vez que os contratos de PPP são em geral de longa duração é imprescindível

que se apresente de forma muito clara quais as obrigações, direitos e garantias a que se submeterão as partes contratantes.

j) **critérios de Desempenho e Monitoramento:** Este estudo deverá elencar as metas e padrões de qualidade que devem ser estabelecidas na PPP, possibilitando assim um vínculo do pagamento ao desempenho do privado, de forma a perseguir uma prestação de serviços de excelência. Assim, deverão ser estabelecidos os indicadores de desempenho, sistema de mensuração, periodicidade, necessidade de revisões periódicas, alinhamento estratégico, etc. Não visando apenas atender o Art 5 da Lei 11.079/2004, mas também a obtenção de maior controle sobre a prestação dos serviços da PPP e, incentivando ao parceiro privado uma prestação de serviços mais adequada e eficiente, tendo em vista que se assim não o fizer, refletirá diretamente em sua remuneração;

k) **análise de Riscos e VfM:** Este estudo deve demonstrar uma análise de riscos detalhada, em que os riscos devem ser identificados apresentando sua descrição, consequência, responsável, ação mitigadora, parcela exposta, probabilidade, impacto e valoração, dentre outros itens. Para análise do VfM deverão ser identificados os benefícios qualitativos e quantitativos. Em referência ao quantitativo, uma vez os riscos foram identificados e valorados é possível saber o que é risco retido (que permanece com o público) e o que é risco transferido (o que vai para o parceiro privado). Além disso, é necessário se estabelecer o *Public Sector Comparator (PSC)* que é o custo do público executando, neutralidade competitiva (impostos), valor líquido presente, para que o VfM possa ser calculado.

Uma vez estes estudos são apresentados deverão ser avaliados detalhadamente pela área de negócios, por meio de uma comissão técnica. Deverá ser realizada uma consulta e audiência pública, avaliando e incorporando as contribuições pertinentes ao Edital e ao Contrato, para só então ser concluída esta validação. A Lei das PPP prescreve que a abertura do processo licitatório está condicionada à submissão de minuta de edital de licitação e de contrato a consulta pública. O prazo para que qualquer pessoa apresente sugestões é de 30 dias.

Isso concluído é encaminhado ao grupo técnico que valida e encaminha ao conselho deliberativo para que autorize o processo licitatório, lembrando de que esta informação deverá ser repassada ao Senado Federal e ao Tesouro Nacional para comprovação do respeito ao limite de 5% da RCL. Caso este limite não seja obedecido a União não poderá conceder garantias ou realizar transferências voluntárias ao setor público.

Como a celebração de contratos de PPP implica em comprometimento de recursos públicos futuros para o pagamento das contraprestações, é necessário verificar a disponibilidade desses (orçamentários ou de outra natureza) para possibilitar o projeto. A Lei federal inicialmente estabelecia o limite de 1% da RCL (Lei 11079/2004), posteriormente foi promulgada a Lei 12.024/2009 que ampliou este limite para 3% e em dezembro de 2012 este limite mais uma vez foi ampliado, agora para 5% por meio da Lei 12.766/2012.

O processo licitatório deve ser realizado na modalidade concorrência pública, de acordo com a legislação pertinente, com critérios de julgamento das propostas baseando-se em análise de critérios técnicos e propostas econômicas.

Uma vez que os projetos de PPP têm por princípio a gestão por resultados é necessário que sejam estabelecidas no contrato metas pelo parceiro público ao privado que devem ser cumpridas e o pagamento da sua contraprestação deve ser vinculado ao cumprimento dessas metas. E, após a adjudicação é necessário que o vencedor da concorrência constitua a SPE, cuja sua finalidade é a implantação e a administração do objeto da parceria.

A SPE será responsável por administrar os custos do projeto e subcontratar com terceiros, se necessário, para entrega da construção e serviços de gestão de instalações requeridos pelo contrato com o setor público.

A SPE poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado, e deverá adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, compatíveis com padrões mínimos de governança corporativa, a serem fixadas pelo Poder Executivo. A Administração Pública poderá participar da SPE, no entanto é vedado ser titular da maioria do capital votante das SPE.

No Ceará, a Secretaria do negócio do objeto da PPP deverá encaminhar à Assembléia Legislativa do Estado, relatórios quadrimestrais circunstanciados de suas atividades.

Os passos seguintes para a formalização do contrato seguem os mesmos trâmites que outros contratos, tais como a formalização do contrato, sua publicidade, etc.

A seguir apresentamos nas figuras 2,3,4 e 5 os fluxos que demonstram os itens necessários à contratação de PPP.

Figura 2 - Fluxo de Preparação e Contratação de Projetos de PPP (continua)

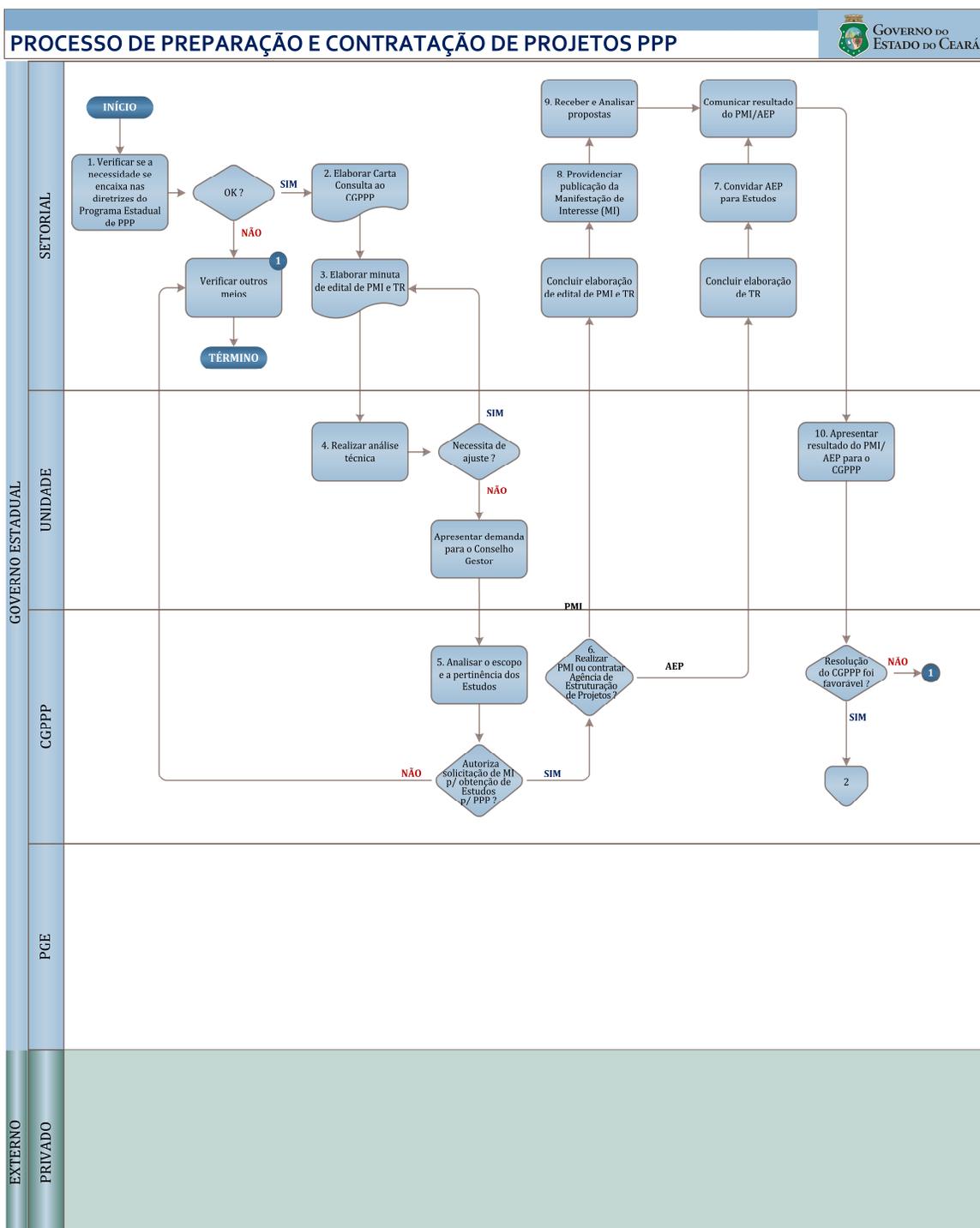


Figura 2 - Fluxo de Preparação e Contratação de Projetos de PPP (continuação)

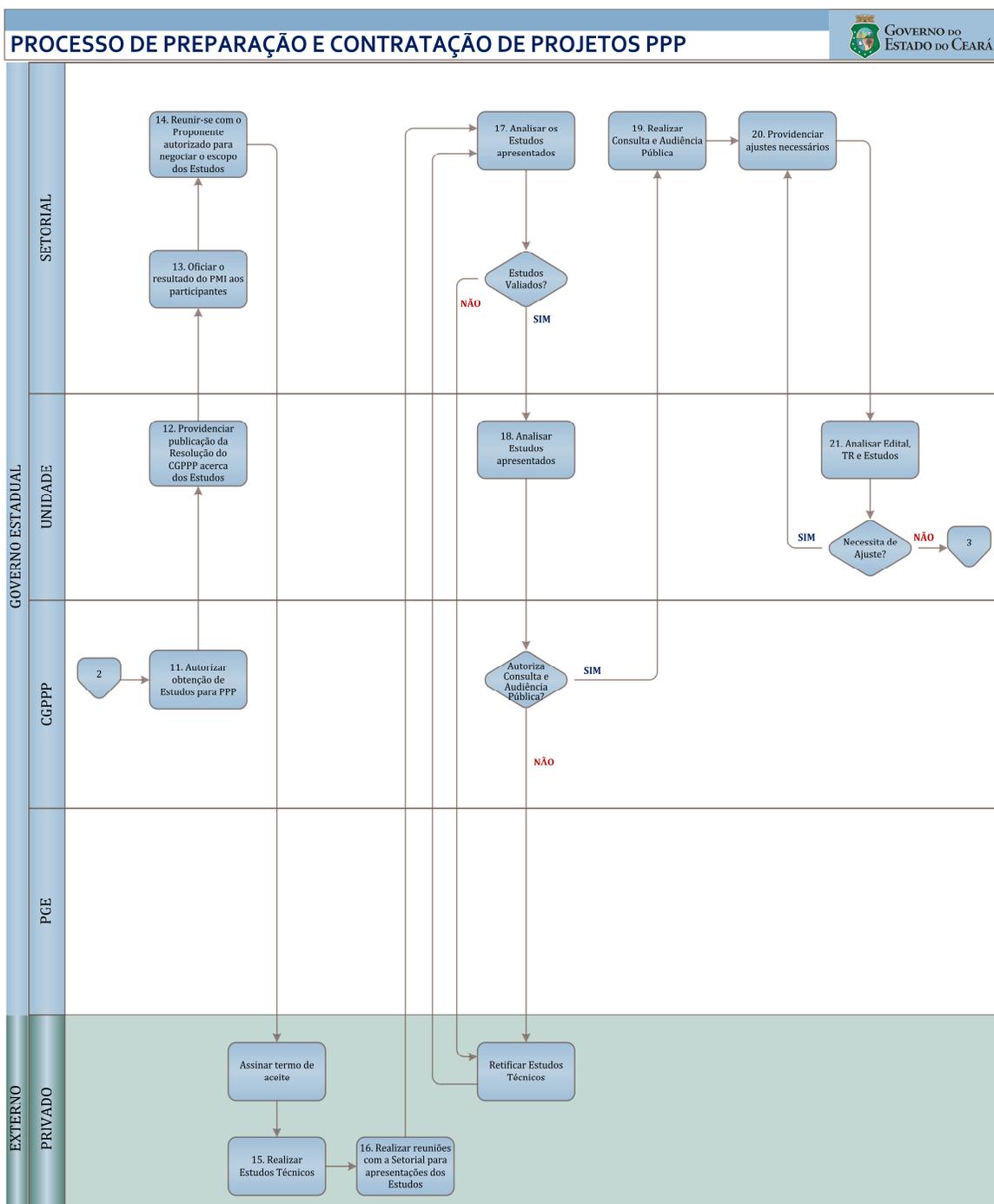
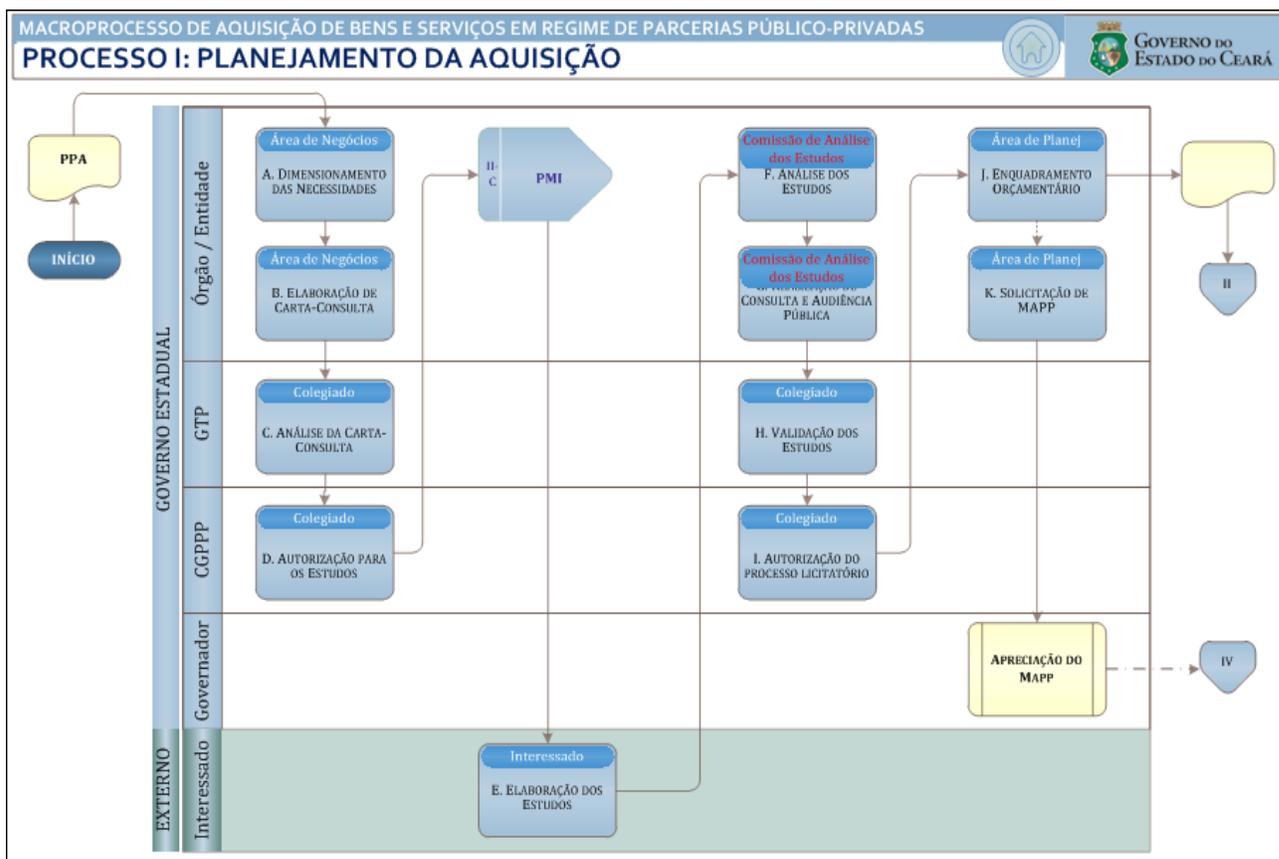
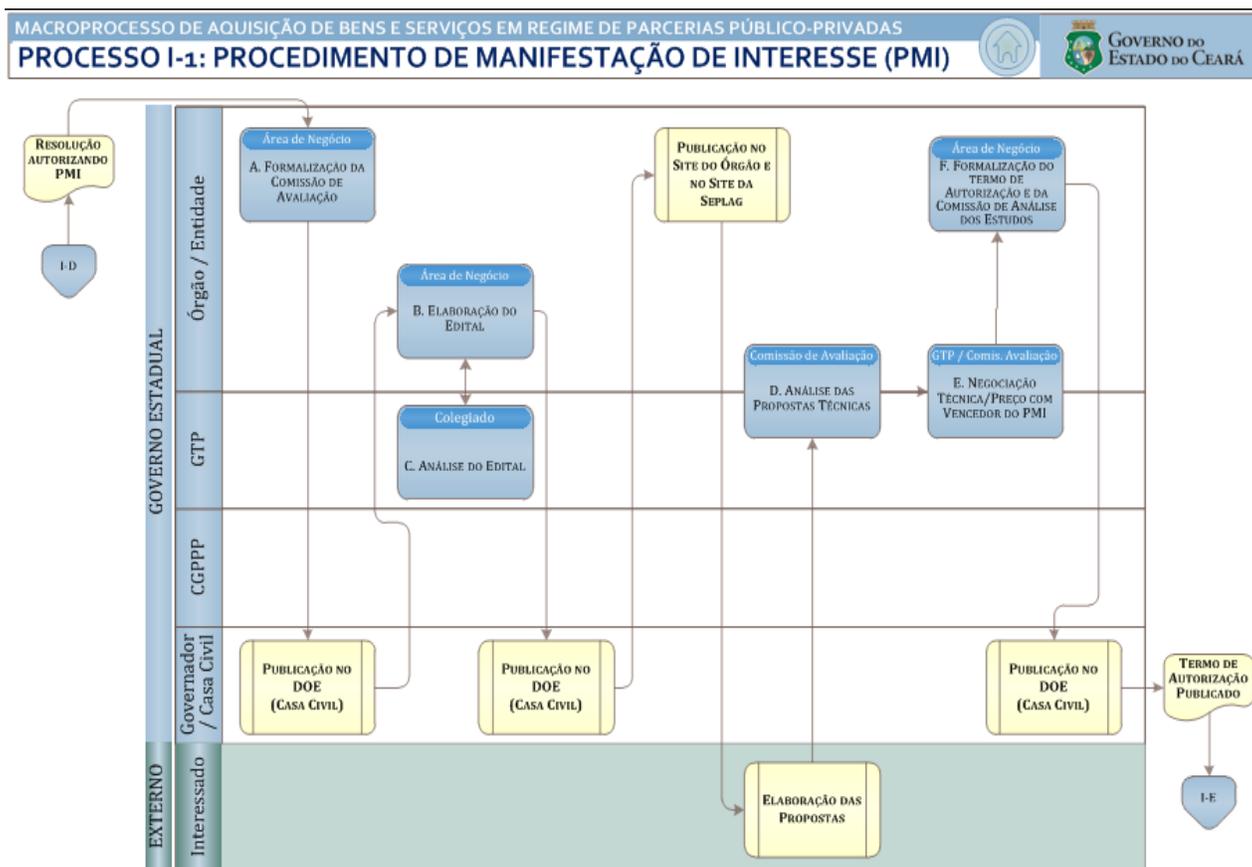


Figura 3 - Fluxo de processos de Planejamento de Aquisição



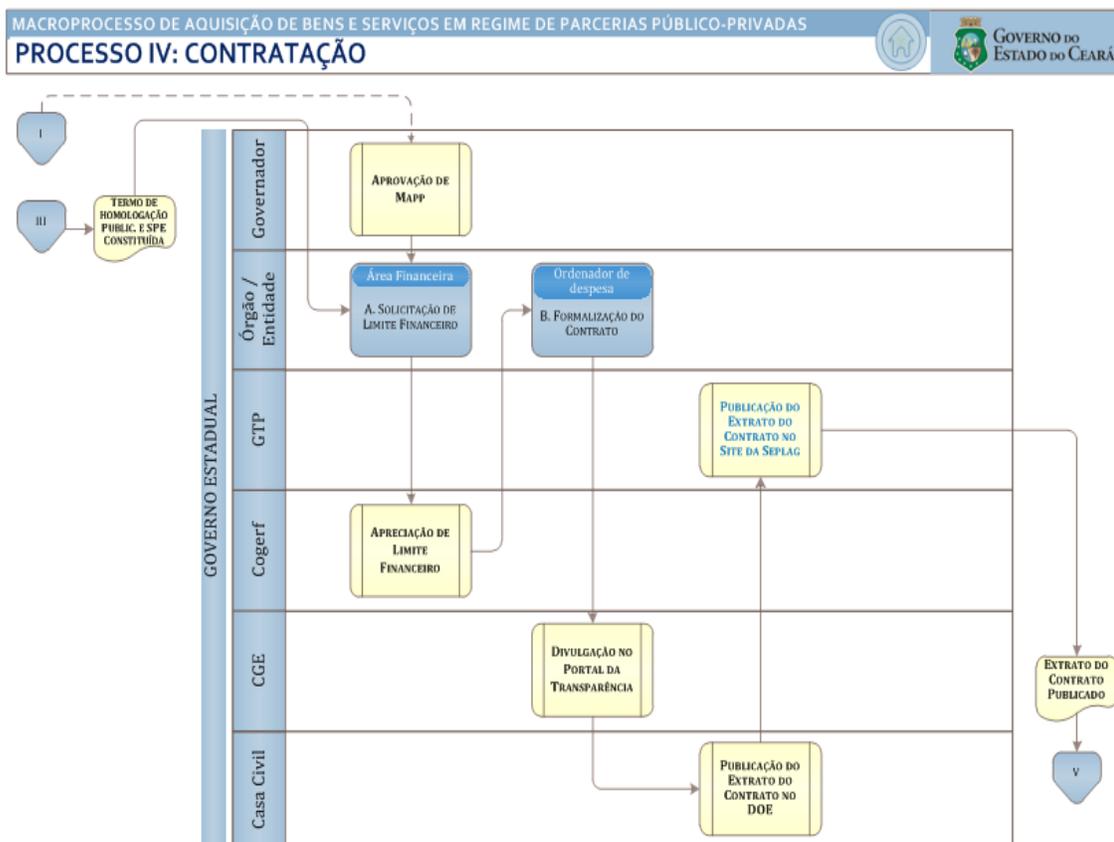
Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão

Figura 4 - Fluxo de Procedimento de Manifestação de Interesse



Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão

Figura 5 - Fluxo de Contratação



Fonte: Fluxo de processos da Secretaria do Planejamento e Gestão

É importante frisar que tão importante como as regras de contratação é o acompanhamento da execução com seu monitoramento e controle. Para o setor público essa é uma mudança de paradigma na forma de sua gestão, visto que não vai apenas fiscalizar, vai gerenciar, e com esta postura deverá sempre ter em foco se o processo está sendo seguido da forma mais eficiente possível visando perseguir a excelência na prestação dos serviços. Essa avaliação deverá se dá por meio de avaliação qualitativa e quantitativa que deverá ser aferida por meio dos indicadores, lembrando sempre do alinhamento dos mesmos com os objetivos estratégicos de governo. Isso deverá também ser somado a transparência total dessa execução para com a sociedade, disponibilizando documentos que possam ser analisados e que comprovadamente possam ser identificados o fiel cumprimento das regras, resguardando a aplicabilidade adequada dos recursos públicos e permitindo um melhor acompanhamento pelos órgãos de controle, como por exemplo, o Tribunal de Contas.

Outro item necessário a ser analisado para a contratação de PPP refere-se a garantia. A garantia do pagamento das contraprestações do público ao privado é de suma importância uma vez que os contratos são de longa duração e permeiam vários governos.

Alguns estados optaram por ter fundo garantidor, como é o caso de Minas Gerais, por exemplo. O estado do Rio de Janeiro tem um fundo próprio, que é o fundo fluminense, já São Paulo estabeleceu uma empresa garantidora. No estado do Ceará as garantias se dão por meio de uma vinculação com o Fundo de Participação dos Estados – FPE. O estado da Bahia tem o mecanismo de pagamento em que 18% da FPE são para pagar as contraprestações das PPP e ainda o Fundo Garantidor com um valor mínimo de duzentos e cinquenta milhões para aportes e contraprestação. Estabelecer garantias torna o contrato mais eficiente como um todo, uma vez que minimiza risco para o parceiro privado quanto ao recebimento de sua contraprestação.

“[...] as garantias estipuladas contratualmente nas concessões têm a finalidade de mitigar o risco de inadimplência do Poder Público, reduzindo a percepção de risco do mercado provedor (redução do custo de capital) e, conseqüentemente, criando um ambiente favorável para que as propostas econômicas das licitantes sejam mais eficientes e, portanto, pressionem em menor medida o orçamento público, de onde virão os montantes destinados ao pagamento das contraprestações.”PRADO(2011, pag 42)

Quanto à estrutura organizacional, alguns estados brasileiros, tais como Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco têm a unidade de PPP em sua estrutura permitindo assim um melhor desempenho de suas atividades.

O Estado do Ceará apenas em julho de 2013 criou a célula de PPP na estrutura da COTEF no âmbito da Secretaria do Planejamento e Gestão- Seplag, e somente em setembro de 2013 nomeou seus membros por direito. Essa estruturação possibilita um fortalecimento da unidade de PPP mediante a disponibilização de recursos humanos e financeiros necessários, para realizar atividades na área de PPP. A estrutura organizacional da Seplag determina suas atividades, tais como:

- I. assessorar as secretarias setoriais no que diz respeito às análises das modelagens de projeto de parceria público-privadas;
- II. assessorar técnico e operacionalmente os coordenadores do CGPPP e do GTP;
- III. preparar as reuniões do CGPPP e do GTP;
- IV. acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo CGPPP;

V. receber, instruir e encaminhar ao GTP os processos de abertura de procedimentos licitatórios e de minutas de editais e de contratos;

VI. manter na Internet sítio para divulgação dos relatórios e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada, ressalvadas as informações sigilosas; e

VII. exercer outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo CGPPP ou GTP.

Como já relatado o pagamento da contraprestação é diretamente vinculada ao cumprimento das metas. Como o parceiro público e o parceiro privado buscam maximizar seus interesses há uma tendência de divergência neste assunto. Pensando nisso e visando minimizar esta problemática alguns estados como Minas Gerais, Pernambuco e Bahia vem se utilizando da figura do Verificador Independente, o qual deve ter total isonomia na análise do cumprimento das metas pré estabelecidas em contrato.

5 VALUE FOR MONEY

5.1 Gestão de Riscos

As principais razões que motivam a contratação de projetos por meio de PPPs são: busca de eficiência, melhoras proporcionadas na gestão de recursos e gestão do risco.

A alocação de riscos deverá ter sido especificada e negociada no contrato de PPP. Nesse modelo o compartilhamento dos riscos entre o parceiro público e privado é de suma importância, devendo o risco ser alocado para quem tem a melhor capacidade de gerenciá-los. Os riscos devem ser previamente identificados, alocados e quando possível mitigado. Sabemos, porém, que ao longo da execução dos projetos a situação dos riscos pode mudar e novos riscos podem surgir. Dessa forma é essencial que os riscos sejam regularmente monitorados e revistos.

Uma vez que a repartição de riscos é claramente explicitada no edital, não há como se alegar quebra de equilíbrio econômico-financeiro muito menos em desvirtuamento das condições efetivas da proposta. Quando o próprio edital da licitação prevê *ex ante* que certos riscos serão arcados pelo parceiro privado, os licitantes têm a oportunidade de precificar esses riscos em sua proposta. Portanto, ainda quando o parceiro público transfira mais riscos do que o anteriormente previsto, o privado não sofre prejuízo, pois o risco transferido já deve ter sido levado em conta na formulação de sua proposta.

Assim, caberá ao público a busca, em cada caso, pela mais eficiente forma de alocação de riscos, de forma que seja incumbido de com eles arcar o parceiro que puder fazê-lo com os menores custos. De toda forma, qualquer que seja a alocação de riscos estabelecida no edital, a proposta do parceiro privado sempre poderá levar em conta em termos de preço, o que afasta possíveis alegações de onerosidade excessiva e consequente violação do art. 37, inciso XXI, da Constituição.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

As boas práticas em gerenciamento de projetos recomendam que se estabeleça um processo de trabalho e se planeje como será o gerenciamento dos riscos, que estes sejam

identificados, que seja feita uma análise qualitativa e quantitativa dos riscos, que seja planejada uma resposta aos riscos, e uma vez estabelecida estas respostas, que sejam constantemente monitorados e controlados. É essencial que este processo se desenvolva desde uma fase inicial do projeto e durante todo o ciclo de vida da PPP, dado que os riscos têm impacto direto nos custos do projeto, no financiamento e na avaliação dos ganhos de eficiência. Deve-se considerar que neste processo o risco poderá não ser eliminado por completo. Assim, é fundamental que o risco seja encarado não como forma de poder ser evitado, mas como um acontecimento natural, sempre presente nas várias atividades e decisões diárias.

Na prática o que se tem adotado é que riscos referentes a construção e operacionalização, desde que não tenha poder de polícia(Art. 4º, da Lei 11.079/2004) são em geral transferidos para o parceiro privado.

No processo de análise de riscos é necessária a sua identificação e monetarização para que seja utilizada no *VfM*. Vale ressaltar que se deve buscar uma transferência de riscos eficiente e não máxima como forma do custo assumido pelo privado não ser maior do que seria para o público.

5.2 A técnica do *Value for Money*

O Art. 10 na Lei Nº 11.079/2004 faz menção que a licitação de uma PPP estará condicionada à autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP. Tal exigência legal de estudo técnico pode ser interpretada como uma necessidade de demonstração de vantagens em termos de custo e benefício, peculiares ao conceito de *VfM* e *PSC* ou Projeto Público de Comparação(*PPC*).

“O *Public Sector Comparator (PSC)* e *Value for Money(VfM)* são conceitos fundamentais empregados por países com processos mais maduros de utilização de PPPs. Por intermédio deles faz se uma comparação entre os custos do projeto apresentados pelos licitantes com uma estimativa dos custos de realização do mesmo projeto diretamente pelo setor público”(PENA, 2008,pag 81).

“Nos países com programas consolidados de PPP, tais como Inglaterra e Austrália, os governos têm disciplinado os procedimentos de Análise do Mérito dos Projetos de PPP(também conhecidos como Análise do Value for Money, na expressão em inglês)com a finalidade de assegurar a eficiência no uso dos recursos públicos e a transparência na celebração dos contratos. Nesses países a principal justificativa para a adoção do formato contratual de PPP reside na redução dos custos e na melhoria da qualidade dos serviços, que caracterizam o Mérito do Projeto”. (GRILO, ALVES – 2012, pag 6)

O *VfM* consiste que se faça uma avaliação de vantagem para o público quando empreendendo uma PPP em relação à modalidade tradicional de contratação. É uma etapa de avaliação prévia a decisão de contratar. Essa avaliação pode ser feita tanto sob o ponto de vista qualitativo, quanto quantitativo. Essa avaliação deve ser feita pelo parceiro público, até mesmo para que ele possa ter segurança e justificativas técnicas que a escolha por PPP é mesmo conveniente e oportuna, devendo envolver o maior número de atores possíveis.

Sob a ótica qualitativa devemos avaliar como se dá a transferência dos riscos, padrão dos serviços prestados, continuidade na prestação destes, manutenção de qualidade no ativo, dentre outros.

Em PPP, assume o risco quem puder melhor administrá-lo. Assim, o parceiro privado assume, normalmente, os riscos de projeto, construção, operação, manutenção e conservação enquanto que o parceiro público assume o risco político, de poder de polícia e outros que venham a ser definidos previamente no edital. Já em uma contratação tradicional, todos os riscos associados são exclusivos do Público, uma vez que não há possibilidade de transferência dos mesmos.

Sob a ótica quantitativa é realizado um cálculo comparando-se os custos de aquisição/operação tradicional exercida pelo poder público com os custos de aquisição/operação via modalidade PPP.

Nesse processo, é preciso verificar – qualitativa e quantitativamente – a conveniência e a oportunidade da sua realização. Para isso, é necessário analisar *VfM*, levando em consideração premissas técnicas, econômico - financeiras e jurídicas além de estudo de custos, para determinar se vale ou não a pena implantar um projeto nesse formato. “A verificação disso deve ser feita tanto qualitativa, quanto quantitativamente. Algumas vantagens da contratação das PPPs dificilmente podem ser reduzidas a números, senão por meio de levantamentos intrincados ou, mesmo, impossíveis de se fazer” (RIBEIRO; PRADO, 2007, pag 89).

As PPP no Reino Unido consubstanciam-se na transferência do risco para o setor privado e na obtenção de *VfM* vantajoso para o público, segundo o qual o projeto de PPP deve buscar a otimização da prestação do serviço por meio da conjugação de maior eficiência, qualidade agregada e menor custo. As estimativas são de que os projetos permitam economia relevante quando comparados aos modelos convencionais financiados e operacionalizados exclusivamente pelo setor público. Isso inclusive já foi objeto de estudo para avaliação de que esta redução de fato ocorre.

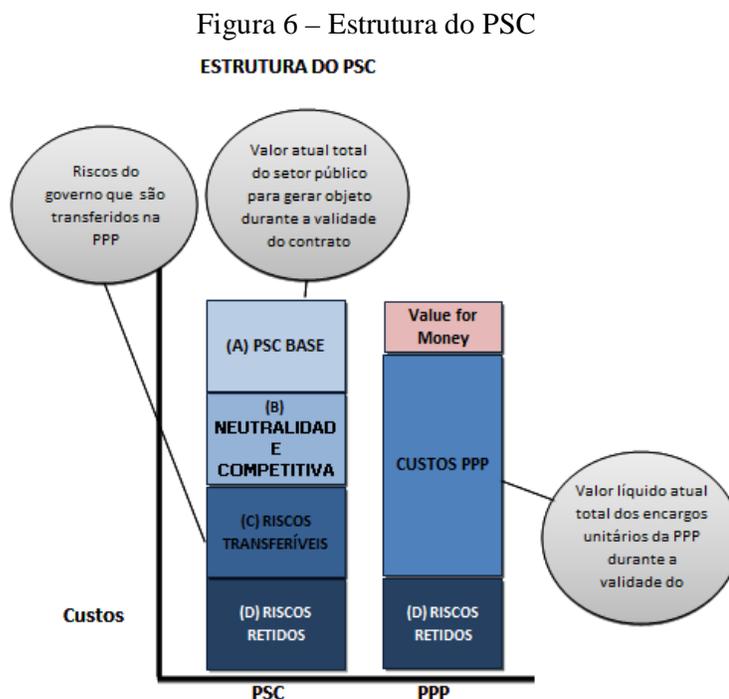
O risco é um dos itens de grande importância nos contratos PPP, com isso a distribuição de responsabilidades e de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado é de fundamental importância. Ao parceiro privado são alocados, além dos já citados, riscos de atrasos na conclusão de projetos, aditivos de serviços e por se tratarem de projetos de longa duração temos ainda o risco até mesmo da não continuidade do mesmo. Outros riscos de aspectos fiscalizatórios, necessariamente, devem ser do setor público. Como efeito desta situação, quando da conclusão de sua análise os projetos implementados por PPP devem alcançar um melhor *VfM* e os benefícios provenientes de um maior ganho de eficiência, do que seriam se os riscos ficassem totalmente a cargo do setor público. Isto significa um controle dos gastos do governo durante a execução do projeto, que repercutirão em outros setores de investimento do setor público.

Para se fazer a análise do VFM quantitativamente é necessário que sejam determinados:

- ✓ **PSC:** O PSC Base, correspondente ao custo-base da PPP caso o fornecimento do serviço fosse realizado pelo parceiro público da forma mais eficiente possível, por uma contratação tradicional por regime da Lei 8.666/93. É importante destacar que deve ser contemplado o custo de investimento, se houver, e o custo da operação. O PSC deve ser expresso em termos de valor presente líquido- VPL e serve para comparação com o projeto de parceria oferecido pelo privado. O PSC inclui o valor da alocação dos riscos tanto para o parceiro privado (Riscos Transferidos) quanto para o público (Riscos Retidos).
- ✓ **Neutralidade competitiva:** é o valor das vantagens ou desvantagens incorridas pelo governo pelo fato de o bem ou serviço ser propriedade do setor público. As vantagens são adicionadas aos custos e aumentam o PSC global e as desvantagens são subtraídas e diminuem o PSC global.
- ✓ **Riscos transferidos:** uma vez identificados os riscos com suas probabilidades e impactos, estes são monetarizados. Os riscos transferidos são aqueles que o parceiro público transfere para o parceiro privado entendendo ser este quem melhor vai gerenciá-lo. O seu valor representa o custo que o público pagaria por esse risco caso o projeto fosse moldado nos termos do modelo tradicional de contratação pública.
- ✓ **Riscos retidos:** são os riscos que são assumidos pelo parceiro público, sendo assim o seu valor é o mesmo que teria em uma contratação comum.

- ✓ **Resultado do VMF:** “benefício líquido em termos quantitativos (financeiros) e qualitativos, dos resultados de um projeto de PPP comparados com o mesmo projeto desenvolvido pelo setor público, considerando-se toda a vida do projeto.” PERROT(2013).

Os itens descritos podem ser melhores visualizados na figura 6(seis) abaixo.



Fonte: Estudos da análise de VfM da PPP do Castelão – 2011

O ideal é que o resultado do VFM seja positivo, no mínimo zero. No entanto, ao se analisar o resultado quantitativo do VFM se o mesmo não for positivo, a PPP não pode ser descartada apenas porque esta análise não foi favorável, uma vez que outros fatores devem ser considerados para esta avaliação. De acordo com Grilo e Teixeira (2012, pag 87):

“A PPP não deve ser abandonada se os resultados da análise quantitativa não forem totalmente favoráveis a esse formato contratual, em virtude da incerteza e das limitações das modelagens econômico-financeiras, especialmente nos estágios iniciais do projeto. Outros fatores qualitativos devem ser considerados, incluindo: **aspectos econômicos, técnicos ou sociais** que demonstrem a conveniência do fornecimento dos serviços por meio de contratos de longo prazo, como a PPP, de modo a possibilitar a recuperação dos investimentos e atrair novas tecnologias; **a análise dos benefícios da PPP**, tais como os possíveis incentivos financeiros e a transferência contratual de riscos, em relação ao custo financeiro (potencialmente) mais baixo na execução de obras ou serviços no âmbito do Governo (execução direta ou contratação nos moldes da Lei nº 8.666/93);

aspectos da competição pelo acesso ao mercado, capacidade e competência dos fornecedores, transferência de riscos e restrições ao financiamento público do projeto;

a capacidade institucional do Governo para analisar, licitar, contratar, monitorar e prestar contas sobre o projeto de PPP em longo prazo;

o impacto da transferência de servidores para o setor privado, conforme o caso, nas competências gerenciais do órgão público contratante a longo prazo.”(grifo nosso)

5.3 Vantagens e desvantagens das PPP

Como em todas as modalidades de contratação temos vantagens e desvantagens. A avaliação da experiência internacional tem demonstrado que as PPPs, na maioria das vezes tem como foco uma solução ganha-ganha envolvendo os atores do setor público, setor privado e sociedade.

Na visão do setor público, a PPP quando elaborada e analisada com rígidos critérios técnicos e políticos observa-se a obtenção de um melhor uso do recurso público quando da oferta dos serviços, ao lhe conferir eficiência, eficácia e efetividade, particularmente por meio dos seguintes itens:

- ✓ **Criatividade e Inovação.** A PPP permite ao parceiro privado aplicar a sua capacidade de criar e inovar com o uso de novas tecnologias e técnicas modernas de gestão. Uma das maiores fontes de ganho a esse respeito advém do fato do público não precisar descer a detalhes de como um ativo deva ser projetado e construído, mas sim de estabelecer os condicionantes básicos de como o serviço público deverá ser ofertado pelo parceiro privado;
- ✓ **Otimização do custo e da vida útil.** O privado tem o livre arbítrio de aprimorar técnicas de projeto e construção, que minimizem os custos de implantação e operação e/ou aumentem a vida útil dos ativos, algo que dificilmente seria possível no esquema tradicional de gestão pública, em que as diversas fases são elencadas com seus respectivos responsáveis. Caso real ocorreu com Arena Castelão em que foi aproveitada a concretagem da demolição para aplicação na sua construção;
- ✓ **Divisão de responsabilidades.** Em geral, o parceiro público define as condições de oferta de determinado serviço público, e o parceiro privado projeta, constrói e opera. Dessa forma temos uma divisão de

responsabilidades clara e coerente, uma vez que cada um dos parceiros estará exercendo suas atividades finalísticas.

- ✓ **Transferência de conhecimento.** O parceiro público pode contratar um projeto por meio de PPP quando este não detém a *expertise* da atividade, podendo dessa forma buscar a prestação de melhor qualidade, com menor custo para população, além de absorver o conhecimento da atividade. Como exemplo de caso real tem a Cogeração de Energia no Estado do Ceará;
- ✓ **Projetos pouco rentáveis.** Projetos de pouca viabilidade e de difícil implantação que envolvem escolhas delicadas de alocação de recursos e são focados em resolver problemas históricos ou crônicos, ou ainda projetos que a Administração Pública não sabe como manter a sua viabilidade econômica-financeira. O privado para viabilizar o projeto muitas vezes lança mão das receitas acessórias na prestação de outros serviços.

“É nesse ponto que se revela a importância das PPPs, modalidade de contratação ainda pouco difundida na administração pública brasileira, concebida como forma de induzir a entrada do setor privado em projetos pouco rentáveis, apesar da grande relevância pública” GALVÃO(2013)

Dentre as vantagens para contratação de PPP pelo parceiro público podemos ainda citar: menor necessidade de pessoal, tempo e capital público para implementar os projetos; capacidade de integrar várias fases do projeto que tem um único responsável privado facilitando a gestão e fiscalização; permitir que o governo foque em sua atividade principal, bem como a conveniência de melhorar a qualidade do serviço transferido a iniciativa privada.

Já o parceiro privado beneficia-se com as seguintes vantagens: fluxo estável de receitas por longo período de tempo, sólidas garantias prestadas pelo Estado, flexibilidade para adotar estratégias de melhores práticas globais, aporte de tecnologia e gestão, facilidade de obtenção de financiamentos, como também a repartição de riscos com o Estado na execução do contrato.

Para a sociedade, as PPPs representam uma oportunidade de desfrutar de serviços públicos mais bem estruturados e coordenados, sobretudo pelo fato que indicadores de desempenho estarão monitorando todo o processo.

Outros autores também defendem que os benefícios esperados como resultado da adoção das PPP's são, dentre outros: a) Melhor *value for money* isto é, redução do custo para

o contribuinte associada a ganhos em eficiência e efetividade para o Estado em relação aos padrões existentes; b) Flexibilidade na execução e pontualidade na obtenção de resultados; c) Distribuição de riscos entre os parceiros de modo a otimizar sua gestão; d) Criação de uma estrutura de incentivos que favorece a busca pela eficiência técnica e; e) Melhor capacidade de resposta ao ambiente e às contingências, devido à maior flexibilidade dos procedimentos próprios da iniciativa privada.

No que se referem as desvantagens baseados nas experiências são do uso inadequado do entendimento do que seria parceria, que algumas vezes é confundida com a “benesse” do público ao privado. Além disso, ainda podemos citar:

- ✓ **Tempo de maturação.** Nem sempre o entendimento dos governantes é de que é necessário um tempo de maturação para os projetos dessa modalidade, uma vez que as PPPs exigem prazo para elaboração dos estudos (modelagens), consulta e audiência pública, arranjos públicos e privados, além da constituição da SPE, que demandam um maior período que os outros meios de contratação. A modelagem requer uma série de estudos e levantamentos adicionais diferentemente da Lei 8.666/93, uma vez que há necessidade de se analisar o comprometimento das receitas públicas no longo prazo, o que implica preocupações do ponto de vista de responsabilidade fiscal e garantias contratuais;
- ✓ **Maior custo de transação financeira.** Sabemos que a PPP acaba sendo um mecanismo de financiamento do setor público, dessa feita decorrente de riscos envolvidos nos projetos, além de outros pontos. Acaba que a taxa de juros transferida do privado ao público, em geral é maior do que as taxas que seriam cobradas ao setor público pelos bancos de fomento;
- ✓ **Conflito de interesses.** Este para quem faz parte do grupo técnico, responsável por validar e analisar os estudos, esta é sem dúvida, a maior dificuldade e desvantagem. Como a PPP envolve diversos participantes, a busca por um consenso é uma tarefa extremamente desgastante e difícil;
- ✓ **Longo Prazo.** Como em PPP os contratos em geral são de maior duração, para que o privado consiga amortizar seus investimentos temos dois pontos negativos a se considerar: um é de que o privado pode não está prestando um serviço adequado provocando a necessidade de uma rescisão contratual que de uma forma ou de outra gera um prejuízo à Administração Pública pela má qualidade ou descontinuidade da prestação

do serviço, mesmo que de forma temporária; o outro é referente aos ajustes contratuais ao longo dos anos que, em geral, são mais delicados.

- ✓ **Faltam empresas com qualificação adequada.** As empresas ainda não estão bem preparadas para absorver estes serviços no mercado por meio dessa modalidade de contratação. Falta competência técnica e cultura de parceria, muito mais fortemente na etapa de elaboração dos estudos. Uma forma de minimizar este problema seria fragmentar o estudo em vários itens, permitindo ao parceiro público validá-los separados em parte ou todo, glosando o pagamento dos itens que julgar não adequados.

Outro ponto a se considerar é que o parceiro privado elabora os estudos vislumbrando participar do processo licitatório e com isso na maioria das vezes insere despesas nem sempre adequadas, o que exige do parceiro público um policiamento exaustivo.

Na etapa de execução do projeto isso acontece em uma proporção significativamente menor e é mais fácil este relacionamento, uma vez que temos metas previamente estabelecidas e que precisam ser cumpridas para se determinar o valor a ser pago. Além disso, uma vez que a própria PPP já restringe a participação de muitos devido à necessidade de sua saúde financeira e como em nosso País temos uma grande concentração de riqueza, são poucas empresas com este perfil, dificultando ainda mais a disputa. Este fato pode ser comprovado com a participação, quase sempre das mesmas empresas nos processos licitatórios, muito embora seja dada a maior publicidade possível, utilizando-se da divulgação por meio de sites e jornais de grande circulação, além da divulgação da consulta e audiência pública, itens obrigatórios.

6 METODOLOGIA

Pesquisa qualitativa, na modalidade de estudo de caso, direcionada a analisar o processo envolvido na Parceria Público-Privada do Estádio Castelão, identificando as motivações, estratégias, vantagens e desvantagens, formas e técnicas de avaliação por meio dos documentos oficiais do projeto e divulgação nas mídias.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa para tentar montar uma base de dados que pudesse propiciar um modelo econométrico, no entanto, devido aos poucos projetos contratados e a pequena série histórica, essa idéia teve que ser abandonada. Assim, partimos para o estudo de caso, uma vez que o estudo de caso em sua essência tenta esclarecer:

- ✓ por que “uma decisão ou um conjunto de decisões foram tomadas?”
- ✓ como elas foram implementadas?
- ✓ quais os resultados alcançados?
- ✓ facilidade de acesso à organização-chave e/ou aos entrevistados-chave.

As entrevistas não se deram por meio de questionários padrões, mas por meio de conversas com as pessoas chaves que participaram do processo.

Foi também realizada uma revisão da literatura referente ao assunto considerando não apenas os livros bibliográficos, mas também dissertações e leis que ditam as regras e normas para a contratação na modalidade PPP e a situação dessas contratações nos níveis dos Governos Estaduais no Brasil e quando possível uma análise da situação do Reino Unido, pioneira e referência mundial no assunto.

7 ESTUDO DE CASO

7.1 PPP no Estado do Ceará

O Estado do Ceará possui várias PPP no seu Plano Estadual de PPP, como podemos ver na tabela 3(três) a seguir. Algumas estão em fase de estudo; outras já adjudicaram e homologaram seus editais e estão aguardando a constituição das SPE's, como é o caso do projeto da Cogeração de Energia; outra analisando as propostas (Ponte Estaiada); outra aguardando a publicação para o lançamento do edital (HRM), uma em execução que a Arena Castelão e outra iniciando que é o Vapt Vupt.

Apresentamos esta relação dos projetos de PPP no Estado do Ceará com base em novembro de 2013, identificando seu impacto até 2017 comparativamente na RCL, identificando o percentual utilizado e a margem disponível para novas contratações, conforme pode ser observado na tabela 4(quatro).

Tabela 3- Tabela das PPP no Estado do Ceará (continua)

Nº	SITUAÇÃO	ORGÃO	PROJETOS	Vlr. Estim. Concessão R\$	Vlr. Estim. Estudos R\$	Prazo Estim. Concessão anos	Prazo Estim. Estudos anos	Prazo Estim. Implantação anos	Prazo Estim. Operação anos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Contratada - Em Execução	SECOPA	Estádio Castelão	518.606	5.815	8	0,5	3	5	242.000	120.594	160.649	5.550	5.550	5.550	5.550
2	Contratado	SEJUS	Atendimento ao Cidadão - Vapt Vupt	650.378	1.865	15	0,5	1	14				22.427	44.853	44.853	44.853
3	A Contratar - Em estudos		Penitenciária de Segurança Máxima*	2.310.487	1.950	30	0,5	2	28					93.240	93.240	93.240
4	A Contratar - Em estudos	CEARA PORTOS	Construção e operação do TIC do CIPP *	303.000	6.791	15	0,5	2	13						23.308	23.308
5	A Contratar - Em Licitação	SEINFRA	Cogeração de energia do CEC	97.273	1.621	6	0,5	1	5				9.727	19.455	19.455	19.455
6	A Contratar - Em estudos		PPP Metrô do Cariri *	212.500	750	25	0,5	1	24				11.600	8.006	8.006	8.006
7	A Contratar - Em estudos		Arco Rodoviário Metropolitano *	444.649	4.649	16	0,5	2	14					31.761	31.761	31.761
8	A Contratar - Em Licitação		Ponte Estaiada	422.315	6.555	8	0,5	1,5	6,5			202.843	76.749	12.637	12.637	12.637
9	A Contratar - Em estudos		PPP Metrô de Fortaleza (VLT Parangaba-Mucuripe; Linha Oeste; Linha Sul e Linha Leste) *	5.760.151	10.151	32	0,5	7	25				40.000	70.000	70.000	80.000

Tabela 3- Tabela das PPP no Estado do Ceará (conclusão)

Nº	SITUAÇÃO	ORGÃO	PROJETOS	Vlr. Estim. Concessão R\$	Vlr. Estim. Estudos R\$	Prazo Estim. Concessão anos	Prazo Estim. Estudos anos	Prazo Estim. Implantação anos	Prazo Estim. Operação anos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
10	A Contratar- Estudos em análise pela PGE	SESA	Hospital Regional Metropolitano (HRM)	2.422.710	955	25	0,5	2,5	22,5				129.508	128.237	76.505	94.930
11	A Contratar- Em estudos	STDS	Unidades Socioeducativas para Adolescentes em Conflito com a Lei *	66.950	1.950	12	0,5	2	10				6.695	6.695	6.695	6.695
12	A Contratar-PM I	SETUR	Auditório e marina na Praia Mansa *	792.260	12.260	12	0,5	2	10					79.226	79.226	79.226
TOTAL				14.001.279	55.312					242.000	120.594	363.492	302.256	499.659	471.235	499.660

Fonte: Seplag. Elaboração da autora

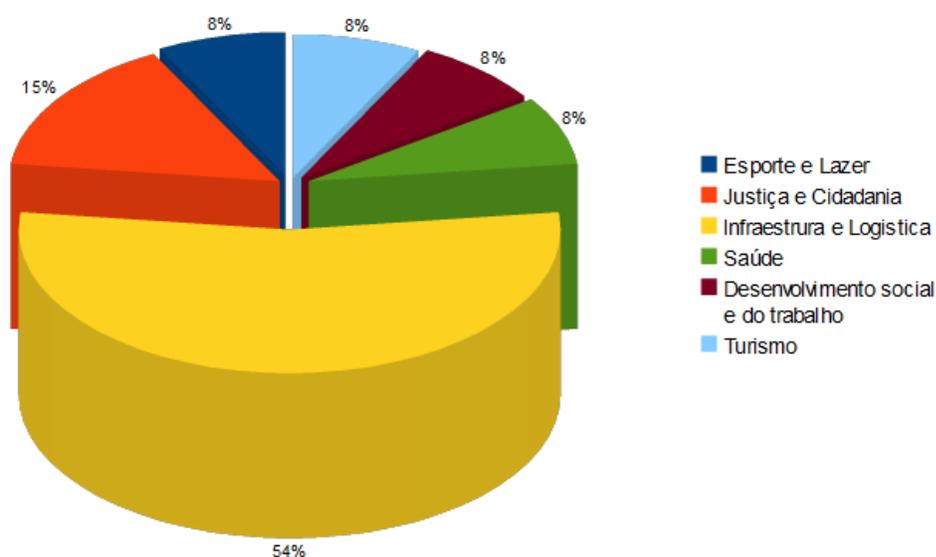
Tabela 4- Tabela do Impacto das PPP no Estado do Ceará na Receita Corrente Líquida

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RCL Projetada	11.232.127	12.130.621	11.956.165	12.388.978	12.837.459	13.302.175	13.783.714
Limite 5%RCL	561.606	606.531	597.808	619.449	641.873	665.109	689.186
Percentual utilizado	2,15%	0,99%	3,04%	2,44%	3,89%	3,54%	3,63%
Margem para Novas PPP	319.606	485.937	234.316	317.193	142.214	193.874	189.526

Fonte: Seplag. Elaboração da autora.

Quando analisamos por área de atuação, percebemos que o Estado do Ceará tem a maioria de suas PPP, na área temática de infraestrutura e logística, conforme pode ser observado no gráfico abaixo.

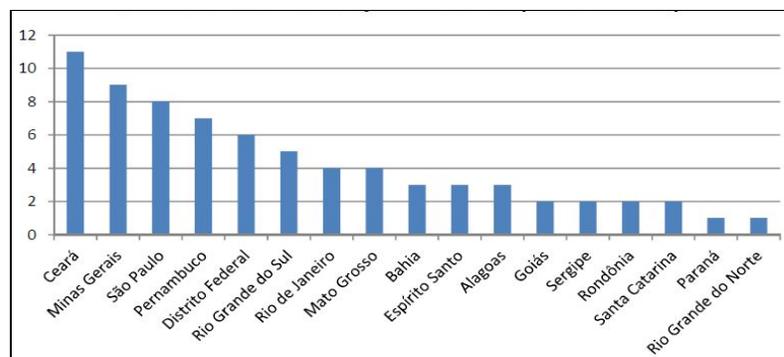
Gráfico 3 – Parceria Público-Privada no Estado do Ceará por área temática



Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão(novembro de 2013). Elaboração da autora

Embora o estado só tenha dois projetos de PPP contratados até o momento, estudos revelam que o Ceará no período de 2007 à 2012, foi quem mais cresceu em termos de estudos para preparação nos projetos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 4 – Número de PMIs por Estado (2007-2012)



Fonte: Procedimento de manifestação de interesses nos estados – PEREIRA, VILLELA, SALGADO (2012)

Como já relatado até novembro de 2013 só temos 27 contratos de PPP celebrados no Brasil, sendo assim pouca experiência inclusive em termos práticos, uma vez que os contratos nesta modalidade são de no mínimo 5(cinco) anos. Dessa forma é importante que haja uma troca de conhecimento entre a esfera federal, estadual e municipal, bem como com os órgãos de controle como o Tribunal de Contas formando uma base dessas informações, a fim de que no médio e longo prazo, seja possível um comparativo e uma avaliação da eficiência dessa modalidade de contratação, demonstrando que todos estão de fato preocupados com a coerência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

7.2 Qualificação do projeto da Arena Castelão como PPP

O Estado do Ceará objetivando candidatar a cidade de Fortaleza para ser sede da Copa do Mundo de 2014 traçou como estratégia realizar a reforma, ampliação e adequação do estádio Plácido Aderaldo Castelo–Castelão no intuito de atender às exigências da Federação Internacional de Futebol Associado-FIFA, possibilitando, assim, a realização de partidas de futebol da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, além da nova sede da Secretaria de Esporte do Governo do Estado do Ceará - Sesporte. Para tanto analisou várias opções para que isso fosse viabilizado identificando a modalidade de PPP como a mais adequada, uma vez que poderia executar as obras de infraestrutura do estádio transferindo ao parceiro privado os riscos de financiamento, construção, operação, manutenção e prazo (fator crítico de sucesso), ao mesmo tempo em que estabeleceria metas de desempenho e pagamento vinculado ao cumprimento destas.

É importante ressaltar que o principal fator motivador para escolha desta modalidade não foi a captação do recurso do privado. O Estado à época tinha uma boa capacidade para captar recurso por meio de operação de crédito. O principal motivo para esta escolha foi a possibilidade de compartilhamento de riscos, uma vez que :

- ✓ ausência de projeto executivo para iniciar o processo licitatório baseado na Lei 8666;
- ✓ o prazo era fator crítico de sucesso;
- ✓ dificuldade em conciliar vários contratos;
- ✓ exigência no uso de novas tecnologias e horários prolongados de trabalho encareciam o projeto e poderia ensejar questionamentos no processo licitatório;

Assim, vincular o pagamento da contraprestação em parcelas fruíveis era uma forma de motivar ao parceiro privado celeridade na implantação. Além disso, queria ter um equipamento que

pudesse ser melhor utilizado, e o parceiro privado poderia explorar outros serviços compartilhando com o Estado as receitas acessórias.

7.3 Aprovação do CGPPP autorizando a PPP

Dessa forma, a Sesporte submeteu a proposta da execução do projeto para ser por meio de PPP ao CGPPP, se certificando inicialmente que este objeto da contratação está previsto no plano plurianual em vigor e que se enquadrava nas exigências dessa modalidade, e como à época não existia a figura da PMI no estado a autorização dos estudos se deu por meio do Decreto N° 29.635 de 30 de janeiro de 2009 publicado no Diário Oficial do Estado-DOE de 06 de fevereiro de 2009. No entanto, é importante ressaltar que, embora, à época a contratação dos estudos não fosse por meio de PMI, as condições previstas no Decreto eram semelhantes às hoje aplicadas à ela, conforme os itens abaixo relacionados:

- ✓ não envolvia qualquer compromisso ou obrigação econômica por parte do Estado do Ceará;
- ✓ era conferida sem qualquer exclusividade;
- ✓ não gerava qualquer direito de preferência para a outorga de concessão;
- ✓ não implicava em qualquer compromisso, responsabilidade, coresponsabilidade ou obrigação por parte do Estado do Ceará em aceitar os projetos e estudos, ou ressarcir os seus custos correspondentes.

Somente a partir de 21 de dezembro de 2010 é que as autorizações para estudo de projetos de PPP no Estado do Ceará se dão por PMI.

7.4 Autorização dos estudos para PPP

Uma vez que foi autorizada a elaboração dos estudos a Secretaria se reuniu com o privado para negociar o escopo dos estudos. Nessa etapa ocorreu também a negociação dos possíveis valores a serem ressarcidos pelos estudos. O Decreto n° 29.635 de 30 de janeiro de 2009 publicado no DOE de 06 de fevereiro de 2009 estabeleceu um prazo de 120 dias e autorizou um possível ressarcimento dos estudos no limite de até dez milhões de reais. Nas negociações e alinhamento do escopo o valor autorizado negociado foi de R\$ 5.814.654,72 (cinco milhões, oitocentos e quatorze mil, seiscentos e cinqüenta e quatro reais e setenta e dois centavos). Posteriormente foi publicado o Decreto n° 29.792 de 02 de julho de 2009 que prorrogou o prazo até 10 de julho de 2009.

7.5 Validação dos estudos, consulta e audiência pública

Quando concluído os estudos, estes foram recebidos e validados pela Sesporte, responsável pelo negócio. No período de 24 de julho de 2009 à 24 de agosto de 2009 foi realizada a Consulta Pública, mês em que também foi realizada Audiência Pública na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e a primeira reunião do CGPPP em que foi apresentado o resultado dos estudos elaborados pelo consórcio. A articulação entre os atores do processo é de suma importância para o sucesso de todo o processo da PPP. No caso da PPP do Castelão isso pode ser observado na figura 7 (sete) apresentada a seguir.

Após esta, outras reuniões foram realizadas entre o GTP, os técnicos do governo e o consórcio no intuito de se proceder a ajustes nestes estudos de forma a atender as expectativas do Estado e da Sociedade.

Por ocasião da análise dos estudos pela Secretaria do negócio juntamente com o GTP, o projeto como um todo foi apresentado ao grupo provocando uma série de reuniões desencadeando vários ajustes vislumbrando a conclusão dessa análise.

Figura 7- Integração entre os atores da PPP do Castelão



Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão

Os estudos em sua grande maioria foram validados pela Sesporte, detentora e concededora do negócio. Para itens específicos foram repassados às áreas técnicas do Governo possibilitando a validação embasada nos mais altos critérios técnicos, como exemplo, os estudos de engenharia os quais foram validados pelo Departamento de Arquitetura e Engenharia - DAE, como

forma a garantir que os estudos fossem aprovados nas melhores condições de qualidade com o custo adequado para o Estado.

Para a validação da análise econômica, foi seguido o que determina o Art. 10, da Lei Estadual 14.391 de 7 de julho de 2009. Assim, a justificativa econômica para contratação da PPP Castelão foi embasada no estudo da metodologia do *PSC*, desenvolvida pela *Partnerships Victoria* da Austrália.

O *PSC* como já dito é o custeio hipotético ajustado ao risco, do fornecimento de determinados serviços públicos, tomando a contabilidade privada como base, tendo como fornecedor o setor público. É expresso em termos de VPL sendo comparado com o custo do projeto ofertado pelo parceiro privado.

Para a análise do *VfM* é necessário que sejam identificados:

- ✓ O valor dos **riscos retidos** pelo governo é o mesmo tanto na PPP, como no projeto do setor público sem PPP;
- ✓ O valor dos **riscos transferidos** é o valor dos riscos que o governo incorre ao fornecer um determinado serviço público isoladamente, mas que é transferido ao setor privado na PPP;
- ✓ **PSC Base.** É o custo-base do fornecimento dos serviços objeto de contrato da PPP pelo setor público isoladamente;
- ✓ **Neutralidade Competitiva:** É o valor de quaisquer vantagens ou desvantagens incorridas pelo governo devido ao fato de o bem ou serviço ser propriedade do setor público, sendo as vantagens adicionadas aos custos, aumentando o PSC global, e as desvantagens subtraídas, diminuindo, portanto, o PSC final.

Para se obter o resultado do PSC é imprescindível que seja primeiro realizado o cálculo dos fluxos de cada componente em valor presente a mesma taxa de desconto utilizada no fluxo da PPP. Realizados estes cálculos na PPP em análise, obteve-se o seguinte resultado para o PSC, conforme apresentado na tabela 5(cinco) abaixo:

Tabela 5 – PSC da PPP do Castelão

Custo da PPP para o Estado	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
1 Contraprestação Operação	432.823	6.059.519	16.159.438	21.641.138	21.641.138	21.641.138	21.641.138	21.641.138
2 Contraprestação Fixa	102.000.000	230.000.000	154.940.599	-	-	-	-	-
(D) Subtotal : Riscos Retidos	4.414.685	8.383.976	7.798.213	754.463	603.571	452.678	301.785	150.893
Total PSC	106.847.508	244.443.495	178.898.250	22.395.601	22.244.709	22.093.816	21.942.923	21.792.031

Fonte: Estudos de Value for Money da PPP Arena do Castelão – Seplag- Governo do Estado do Ceará

Uma vez que o PSC é expresso em VPL, o valor do custo da PPP se fosse realizado pelo estado apresentou como valor presente R\$ 496.568.844,93, a uma taxa de desconto de 10%.

Para obter esta conclusão foram inicialmente identificados os riscos retidos e os transferidos, conforme demonstrado no apêndice deste estudo sendo também valorados e em seguida analisada a neutralidade competitiva, conforme demonstrada na tabela 6(seis) a seguir:

Tabela 6- Neutralidade Competitiva da Arena Castelão

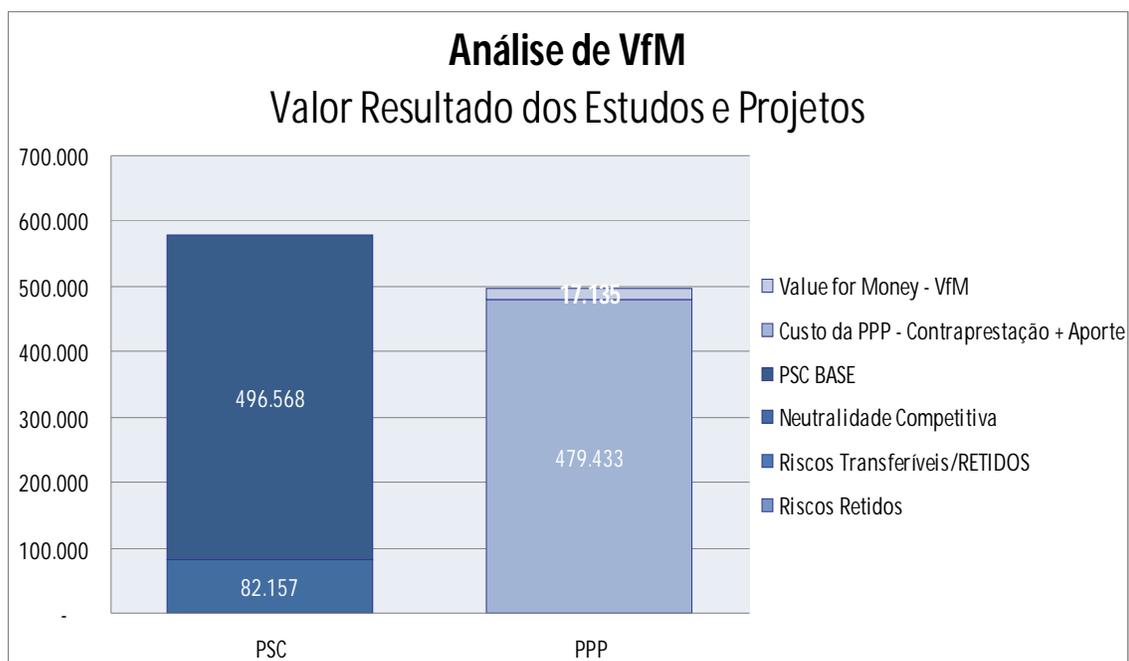
Neutralidade Competitiva		ano 1	ano 2	ano 3	ano 4	ano 5	ano 6	ano 7	ano 8
DESVANTAGENS (-)		-	-	-	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
Tributação sobre Receita		-	-	-	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
PASEP 1,00%		-	-	-	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
VANTAGENS (+)		14.596.677	37.885.352	24.381.755	6.310.494	6.310.494	6.310.494	7.693.336	7.693.336
Tributação sobre Receita		14.596.677	33.638.481	24.381.755	3.083.862	3.083.862	3.083.862	3.083.862	3.083.862
PIS 1,65%		1.690.142	3.894.982	2.823.151	357.079	357.079	357.079	357.079	357.079
COFINS 7,60%		7.784.895	17.940.523	13.003.603	1.644.726	1.644.726	1.644.726	1.644.726	1.644.726
ISS 5,00%		5.121.641	11.802.976	8.555.002	1.082.057	1.082.057	1.082.057	1.082.057	1.082.057
IR & CSLL		-	4.246.871	-	3.226.632	3.226.632	3.226.632	4.609.474	4.609.474
Prejuízo a Compensar		0	10.091.876	29.736.526	29.736.526	25.669.343	21.602.161	0	0
Abatimento da Base de IR e CSLL		0	5.353.198	0	4.067.183	4.067.183	4.067.183	0	0
Base para IR e CSLL		0	12.490.796	0	9.490.093	9.490.093	9.490.093	13.557.276	13.557.276
Imposto de Renda - IR 25%		0	3.122.699	0	2.372.523	2.372.523	2.372.523	3.389.319	3.389.319
Contribuição Social - CSLL 9,00%		0	1.124.172	0	854.108	854.108	854.108	1.220.155	1.220.155
Subtotal : Neutralidade Competitiva		14.596.677	37.885.352	24.381.755	6.286.494	6.286.494	6.286.494	7.669.336	7.669.336
Subtotal Neutralidade Competitiva Deflacionado		14.064.613	35.200.266	21.844.599	5.431.154	5.237.169	5.050.113	5.940.936	5.728.743
Subtotal : Neutralidade Competitiva Valor Presente		82.157.412							

Fonte: Estudos de Value for Money da PPP Arena do Castelão – Seplag- Governo do Estado do Ceará

Como conclusão foi obtido o resultado do *VfM* para o projeto, conforme apresentado na figura 8(oito) abaixo:

Figura 8 – Análise do *Value for Money* da PPP do Castelão

Público		Privado	
PSC Base	366.467	Contraprestação	62.042
Neutralidade	82.157	Remuneração Fixa	399.219
Riscos Retidos	18.172	Riscos Retidos	18.172
Riscos Transferidos	29.772	Custo PPP	479.433
PSC TOTAL	496.568		



VPL CUSTOS PSC	496.568
VPL CUSTOS PPP	479.433

	17.135
RESULTADO DO VFM	SIM
	3,5%

Fonte: Estudos de Value for Money da PPP Arena do Castelão – Seplag- Governo do Estado do Ceará

Assim, como resultado da elaboração do PSC, é possível demonstrar que o projeto de investimento proposto pelo Consórcio oferece *VfM*, ou seja, que o Projeto da PPP Castelão é mais eficiente sendo realizado pela PPP do que pelo setor público isoladamente.

Além da análise quantitativa foi realizada a análise qualitativa e foram identificadas as seguintes vantagens pela contratação da PPP, conforme abaixo relacionadas:

- ✓ **Transferência de Riscos:** riscos relacionados a sobrecustos e atrasos na fase de construção e especialmente sobrecustos operacionais são transferidos ao concessionário privado. No caso do estádio o prazo era um fator crítico de sucesso, visto a Copa das Confederações;
- ✓ **Maior capacidade de fiscalização dos serviços prestados:** A fiscalização por parte do parceiro público é mais fácil, pois o parceiro privado é remunerado de acordo com o cumprimento de metas de qualidade e eficiência ao mesmo tempo em que assegura a realização de um serviço necessário à população;
- ✓ **Pressupõe menor custo de operação e manutenção:** Custos de operação e manutenção tendem a ser menores quando realizados por um parceiro privado nessa modalidade, uma vez que a operação e manutenção ficará sob sua responsabilidade, tendo assim uma tendência para utilização de materiais de melhor qualidade e de mais fácil manutenção, bem como uma maior flexibilidade nos processos de aquisições e contratações;
- ✓ **Oportunidade de aplicação de novas tecnologias:** Por permitir que os proponentes elaborem suas propostas de forma independente para alcançar os requisitos mínimos de desempenho para a prestação de serviços, há maior oportunidade para inovação e estímulo à criatividade e efetividade das soluções de projeto propostas.

Quando realizada análise da conveniência e a oportunidade da contratação da reforma, ampliação, adequação, operação e manutenção do Castelão, como versa a lei, uma das análises realizadas foi se as despesas decorrentes do Contrato de PPP estariam adequadas à legislação pertinente. Isso foi demonstrado conforme pode ser visto na tabela 7(sete) a seguir especificando o impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deve vigorar a PPP.

Tabela 7 – Comparativo da despesa estimada e receita prevista

Ano	Despesa Estimada			Receita Prevista		
	Total da Despesa (a)	Remuneração Fixa	Contraprestação	Receita Corrente Líquida	Comprometimento da RCL com PPP (3%) (b)	Margem de Expansão da RCL (b)-(a)
2010	102.447	102.000	447	8.818.080	264.542	162.095
2011	236.264	230.000	6.264	9.565.472	286.964	50.700
2012	171.647	154.941	16.706	10.374.577	311.237	139.591
2013	22.373		22.373	10.841.432	325.243	302.870
2014	22.373		22.373	11.383.504	341.505	319.132
2015	22.373		22.373	11.952.679	358.580	336.207
2016	22.373		22.373	12.550.313	376.509	354.136
2017	22.373		22.373	13.177.829	395.335	372.962

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão – LDO 2010

Outro item observado foi de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº101 de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

7.6 Aprovação do CGPPP para lançamento do Edital

Concluídas as análises do GTP, validado com a área de negócios sobre todos os itens em discussão, inclusive ponderando se a conclusão destes garante a atratividade do projeto para o mercado, é elaborado o Parecer Técnico, instrumento utilizado pelo grupo para suas deliberações. Em seguida isso foi apresentado ao CGPPP e após ajustes solicitados, o conselho deliberou em 28 de dezembro de 2009 por meio da resolução nº 01/2009 a autorização para o lançamento do edital.

Assim, no DOE de 30 de dezembro de 2009 o Governo do Estado do Ceará, por meio da Sesporte observando as determinações do Art 10 da Lei nº 14.391/09 promoveu a Concorrência Pública Internacional nº20090004/SESPORTE/CCC, em que foi selecionado o Consórcio de empresas licitantes para a reforma, ampliação, adequação, operação e manutenção do Estádio Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), além da construção e manutenção de seu estacionamento e do Edifício Sede da Sesporte, localizados na Cidade de Fortaleza, Estado do Ceará.

Recebidas as propostas, estas foram analisadas pela comissão constituída por meio de Portaria, sendo seus membros da secretaria de negócios, à época Sesporte.

7.7 Homologação e Adjudicação do processo licitatório da PPP e constituição da SPE

Uma vez realizada a licitação sendo o seu resultado homologado e adjudicado, foram encaminhadas as informações para o Senado e a Secretaria do Tesouro Nacional, para efeito de

controle do comprometimento do limite de 3% da RCL(atualmente é de 5%, conforme a Lei 12.766/2012). Em seguida foi constituída a SPE pelo consórcio vencedor em que assume o papel de concessionária e tem prazo limitado de existência da Concessão Administrativa.

7.8 Celebração do contrato

Dessa forma, em 26 de novembro de 2010, a SPE Arena Castelão Operadora de Estádio S.A. celebrou o Contrato de Concessão Administrativa nº001/2010 com o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da Sesporte. O contrato foi celebrado com vigência de 96 meses contatos a partir da data da sua publicação no DOE em 07 de dezembro de 2010 sendo seu valor total de R\$518.606.000,00 (quinhentos e dezoito milhões, seiscentos e seis mil reais).

Na sequência, em virtude da criação da Secretaria da Copa 2014- Secopa promulgada na Lei Estadual nº14.869, de 25 de janeiro de 2011, regulamentada pelo Decreto Estadual nº30.444, de 14 de fevereiro de 2011, esse contrato foi sub-rogado a essa secretaria por meio do Termo de Sub-rogação conforme publicado no DOE em 12 de maio de 2011.

7.9 Execução

A execução foi dividida em quatro etapas: a primeira o Edifício sede da Sesporte e estacionamento coberto 1, no valor de R\$ 102.000.000,00 demonstrado na figura 9(nove) , sendo seguida pela 2ª, 3ª e 4ª etapa nas figuras 10(dez), 11(onze) e 12(doze) respectivamente.

Figura 9 - Edifício sede da Sesporte e estacionamento coberto 1



Fonte: Relatório de acompanhamento da PPP do Castelão – SECOPA

Figura 10 - Estacionamento coberto 2



Fonte: Relatório de acompanhamento da PPP do Castelão – SECOPA

Figura 11 - Edifício central



Fonte: Relatório de acompanhamento da PPP do Castelão – SECOPA

Figura 12 - Disponibilidade total do estádio



Fonte: Relatório de acompanhamento da PPP do Castelão – SECOPA

O valor do estacionamento coberto 2 foi R\$140.000.000,00, do edifício central foi R\$ 90.000.000,00 e a disponibilidade total do estádio de R\$154.940.590,15

A PPP do Castelão é o primeiro contrato celebrado pelo Estado do Ceará nesta modalidade. Com a execução do projeto o estádio passou a ter a capacidade para 63903 espectadores. Houve grande melhoria no detalhamento dos espaços e na qualificação das áreas, especialmente de atletas, lanchonetes, restaurantes, lojas, hospitalidade, VIP e imprensa comparando a versão atual do projeto com a anterior. De acordo com o relatório semestral de acompanhamento das PPP que deve ser apresentado ao GTP e em seguida ao CGPPP para ser encaminhado a Assembléia e Tribunal de Contas do Estado, o referido contrato é na modalidade administrativa em que possui como critério de pagamento:

- ✓ Parcela fixa – A partir da disponibilização dos Equipamentos para operação, manutenção e conservação (Secretaria / Estacionamentos / Arena);
- ✓ Parcela variável – A partir da prestação dos serviços e atendimento dos indicadores de qualidade.

Tendo os investimentos em infraestrutura contratados:

- ✓ Construção do Edifício sede da Sesporte;
- ✓ Construção de dois Estacionamentos;
- ✓ Reforma e ampliação do estádio.

Os serviços a serem prestados são:

- ✓ Serviços de apoio: Gestão e Gerenciamento;
- ✓ Serviços de operação: Operação de instalações (placar, hidráulica);
- ✓ Serviços multi-técnicos: manutenção e fornecimento de insumos do estádio;
- ✓ Serviços ambientais e consumo: limpeza, coleta de lixo, jardinagem; e
- ✓ Serviços comerciais: realização de eventos, exploração comercial.

Podemos observar que o Castelão comparativamente aos outros estádios (PPP ou não) além de ter sido o primeiro a ser inaugurado, foi também um dos que tiveram menor custo de assento no valor de de US\$ 4057. “No Brasil o custo médio por assento de cada estádio já pronto ficou em US\$ 5.886, já na África do Sul o montante foi de US\$ 5.299. As arenas da Copa da Coreia e do Japão, por sua vez, tiveram a média de US\$ 5.070, enquanto os estádios da Alemanha de US\$ 3.442.”(CONTAS ABERTAS,2013). Os estádios do Maracanã e Mané Garrincha que foram contratados por modalidade direta da gestão pública e não por PPP foram os que tiveram seus orçamentos extrapolados.

Segundo Marcos Mendes, um dos autores do trabalho, o que diferencia o Maracanã e o Mané Garrincha dos demais estádios é que ambos foram reformados pelos respectivos governos estaduais, por meio de contratação de empreiteiras. Nos demais casos a execução da obra foi pela modalidade de PPP, em que as empresas que construíram as arenas serão responsáveis por sua gestão, contando com uma subvenção estatal, tendo desta forma incentivos para economizar.

Por outro lado a Arena Fonte Nova do estado da Bahia, por não ter sido mais criteriosa com a validação dos estudos recebidos já está enfrentando uma série de problemas na sua operação. O estudo de viabilidade projetou um público para o estádio baiano com base na taxa de ocupação e rentabilidade de arenas europeias, como a Allianz Arena, da Alemanha e atrelou o pagamento da contraprestação com base nessa taxa, que caso não fosse atingindo o estado tem que bancar essa diferença repassando para o consórcio. Isso já vem ocorrendo visto a média de torcedores no estádio, segundo dados oficiais da FIFA, serem bem menores que a média estabelecida em contrato.

O Ceará passou a ter uma posição de destaque nas competições promovidas pela FIFA, face ao sucesso na conclusão, disponibilização e início da operação do estádio, dentro dos prazos contratualmente fixados e que embora desafiador foi até mesmo antecipado.

A tempestiva execução da obra do Estádio Castelão, contemplando inclusive o adiantamento do cronograma de entrega das etapas, possibilitou que o Ceará fosse escolhido como uma das 4 (quatro) sedes confirmadas da Copa das Confederações FIFA 2013, destacando-se como sede de uma das semifinais, agregando imensurável retorno aos investimentos feitos pela

administração pública e aumentando exponencialmente a exposição internacional de nosso Estado e, conseqüentemente, o legado gerado pelas competições.

Além disso, foi possível o estádio receber seis partidas da Copa do Mundo FIFA 2014, entre elas partidas de três seleções cabeças de chave, que são escolhidas dentre as que já conquistaram títulos mundiais, e pelo menos uma da seleção brasileira, conquista antes inimaginável e extremamente comemorada pelo Povo Cearense, fruto do trabalho correto e obedecendo ao cronograma estabelecido que foi executado no âmbito da PPP.

O novo prédio executado na Etapa 1 da obra de reforma e modernização do Estádio Castelão mostrou-se acima das expectativas, tanto que motivou o Governo do Estado do Ceará a instalar no Edifício não somente a Sesporte, mas também o DAE, que estão instalados e em pleno funcionamento no local.

A PPP ainda se encontra em execução e como nossos eventos futebolísticos são poucos para manter a Arena, o privado se utiliza de outros eventos para manter o equipamento, proporcionando oportunidades a sociedade antes impossíveis (por falta de um espaço físico adequado) de shows internacionais como do de Paul McCartney e Beyoncé e com isso aumentando a receita do estado, o qual tem estabelecido por contrato a fatia de cinquenta por cento destas receitas acessórias.

Dessa forma, dentro dos critérios rigorosos de análise técnica-econômica avaliados e existindo benefícios para a sociedade se observa que a contratação pela modalidade PPP, pode sim ser benéfica tanto para o público, privado e sociedade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de melhorar a infraestrutura de nosso país é pública e notória, sendo considerada imperativa como um dos pontos para o crescimento do Brasil. Uma vez que o Estado muitas vezes é incapaz de gerar desenvolvimento rápido, sustentável e efetivo, surge um segundo ator que é o parceiro privado. Considerando isso e o papel da iniciativa privada nos processos de fomento de desenvolvimento sócio-econômicos, anteriormente apenas promovidos pelo Estado, avaliamos a modalidade de contratação de serviços por meio das PPP. Essa modalidade foi iniciada no Reino Unido com sua primeira contratação em 1992, no Brasil, nossa Lei Federal só foi instituída em 2004 e até novembro de 2013, tínhamos apenas vinte e sete contratos celebrados em nosso país, e em nosso estado apenas dois.

Entendendo que essa alternativa se analisada por meio de critérios técnicos rigorosos de conveniência e oportunidade é de grande importância para o desenvolvimento, foi apresentado neste trabalho uma revisão da literatura sobre o tema, abordamos o conceito de PPP visando uma homogeneização dos conceitos, os marcos legais nos estados brasileiros, uma abordagem dos itens necessários e do processo de contratação destes projetos, bem com uma análise das suas vantagens e desvantagens, discorrendo ainda sobre a importância da análise de riscos e *VfM*, abordando todos estes itens no estudo de caso da PPP da Arena Castelão .

Como assunto ainda é considerado novo, a troca de experiências é de grande valia e aprendizado, assim a documentação das premissas utilizadas para as análises qualitativas e quantitativas é importante tanto para fundamentar futuras análises, como para subsidiar prestação de contas junto a população e aos órgãos de controle dando maior transparência ao processo.

No estudo de caso da PPP do Castelão baseada na experiência que temos com a administração pública, podemos inferir que seria quase impossível vencer o desafio do exíguo prazo para execução das obras, sem o efetivo comprometimento e a transferência dos riscos para o parceiro privado, que foram propiciados pelo modelo de PPP.

A execução do contrato nos mostra claramente os benefícios que o público está contabilizando com sua contratação. Os riscos de sobre custos nas obras e operação, bem como prazos e execução de investimentos foram transferidos ao parceiro privado viabilizando a antecipação da entrega do equipamento, sendo o primeiro do Brasil a ser inaugurado e com um custo por assento menor que a média nacional.

Outro ponto que merece destaque é o padrão da qualidade do estádio que se mantém ao longo do tempo visto os materiais utilizados, serem em geral de melhor qualidade e garantia de

manutenção contínua, com maior facilidade do poder público de fiscalização e punição, dado as metas a serem cumpridas vinculadas a sua contraprestação.

Com isso e estes outros itens abordados a seguir se julga que a medida adotada em escolher a modalidade PPP foi adequada, uma vez que ocorreram ganhos de eficiência e qualidade na prestação de serviços, além de uma ampliação de serviços e eventos viabilizando a continuidade do equipamento para períodos posterior a Copa.

Além disso, os riscos transferidos para o privado deixaram de alguma forma, o público mais confortável, podendo ser citado como exemplo o ocorrido no jogo entre o Fortaleza e a Portuguesa na Arena Castelão no dia 27 de outubro deste ano em que a empresa organizadora desapareceu com a renda de R\$810.950,00. Como a responsabilidade é do consórcio, o parceiro privado é quem teve que procurar resolver esta pendência com a justiça e com os atores envolvidos. Com isso se evitou o desgaste e o prejuízo do setor público junto a estes.

Outro item importante a ser considerado é da flexibilização dos processos na gestão do dia a dia de uma PPP, tendo em vista que o parceiro privado não se sujeita às normas de Direito Público para contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços tendo assim maior agilidade no processo e tomada de decisão.

Por fim, podemos expressar que o mérito do êxito que a PPP do Castelão deve-se muito ao comprometimento dos profissionais do estado envolvidos no processo, que com sua competência e seriedade foram extremamente criteriosos em todas as suas etapas validando e questionando os estudos e custos apresentados, permitindo assim que as regras estabelecidas para contratação por meio dessa modalidade realmente sejam atendidas sempre de forma monitorada. É importante que se entenda que é uma parceria, portanto uma via de mão dupla e que não se deve simplesmente entregar o projeto ao privado, embora ele muitas vezes disponha de novas tecnologias e métodos de gerenciamento. Cabe ao poder público estabelecer o que quer e não simplesmente aceitar qualquer acréscimo de custo ao processo, sem que o mesmo seja plenamente justificável e agregue valor à sociedade visando serviços eficientes e de qualidade, propiciando dessa forma uma solução ganha-ganha para o parceiro público, parceiro privado e a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei federal 11.079, 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/.../l11079.htm. Acesso em: 19 de março de 2013.

BRASIL. **Decreto federal 5.977, 01 de dezembro de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm. Acesso em: 30 de novembro de 2013.

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Estudo de Caso do Hospital do Subúrbio de Salvador - Bahia.** 2012. Dissertação (Mestrado Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

CEARÁ. **Lei estadual 14.391, 07 de julho de 2009.** Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1805&Itemid=1509. Acesso em: 19 de março de 2013.

CEARÁ. **Decreto 30.328, 27 de setembro de 2010.** Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1805&Itemid=1509. Acesso em: 19 de março de 2013.

CEARÁ. **Decreto 30.646, 14 de setembro de 2011.** Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1805&Itemid=1509. Acesso em: 19 de março de 2013.

CEARÁ. **Lei 15.277, 28 de dezembro de 2012.** Disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1805&Itemid=1509. Acesso em: 19 de março de 2013.

CEARÁ – Secretaria do Planejamento e Gestão . **PPA- Manual do Planejamento Participativo.** Disponível em http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/manual_ppa.pdf , acesso em 18 de agosto de 2013.

CEARÁ – Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual Operativo de Parcerias Público-Privadas do Estado do Ceará – Volume II**, 2011.

CONTAS ABERTAS. **Custo médio por assento dos estádios brasileiros é superior aos de outras Copas(2013)**. Disponível em <http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=1761&AspxAutoDetectCookieSupport=1> , acesso em 24 de agosto de 2013.

DONÁ, Bruno Rossi. **Contexto histórico do surgimento das parcerias público-privadas (PPPS) no cenário mundial e no Brasil**. 2009. Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1244 , acesso em 13 de agosto de 2013.

GALVÃO, Dario. **PPP, um desenvolvimento seguro**. Folha de São Paulo em 26 de fevereiro de 2013. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/95705-ppp-um-desenvolvimento-seguro.shtml> acesso em 21 de agosto de 2013.

GRILO, Leonardo M; TEIXEIRA, Rubens A. **Análise do Value for Money em projetos de PPP: Experiência Internacional**. 2012. AGR Estruturadora de Projetos. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/124699747/Analise-do-Value-for-Money-Experiencia-Internacional-2012-11-30> , acesso em 12 de agosto de 2013.

GRILO, Leonardo M; ALVES, Rubens T. **Análise do Mérito de Projetos de PPP no Brasil**. 2012.

MEDICI, André Cezar. **Do Global ao Local: os desafios da saúde no limiar do século XXI**. Belo Horizonte: Coopmed, 2011.

NOBRE, Veimar Cezar de Souza. **Metodologia para seleção de projetos de parceria público-privada no setor de infraestrutura rodoviária no estado do Ceará**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Ceará, 2006.

PECI, A.; SOBRAL, F. **Parcerias Público - Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS - GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. Anais.. Salvador: ANPAD, 2006.

PENA, Fernando Ernesto. **Das privatizações às parcerias público-privadas: o Brasil numa perspectiva comparada**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, 2008.

PEREIRA, Bruno Ramos; VILLELA, Mariana; SALGADO Valério. **Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados**. Setembro 2012.

PERROT, Cledean Mandri. **Value for Money e comparadores do setor público**. 2013. The World Bank. Disponível em http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/PPP%20Capacita%C3%A7%C3%A3o%20BIRD%20agosto%202013%20VALUE%20FOR%20MONEY%20E%20CSP.pdf , acesso em 12 de agosto de 2013.

Project Management Body of Knowledge - Project Management Institute (**PMI Product - 00101388701/ISBN13 - 9781935589679**) – 5ª versão - 2012

PPP Minas Gerais – **O que é PPP?** . Disponível em <http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp> , acesso em 18 de agosto de 2013.

PRADO, Lucas Navarro. **Relatório sobre a evolução das PPPs no Brasil**. Setembro 2011.

REIS, Vasco Pinto dos. **A intervenção privada na prestação pública: da expansão do Estado às parcerias público-privadas**. In: Revista Portuguesa de Saúde Pública, Lisboa, volume temático 4:2004, pp. 121-136, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.ensp.unl.pt/dispositivos-de-apoio/cdi/cdi/sector-de-publicacoes/revista/2000-2008/pdfs/E-10-2004.pdf>>, Acesso em 07 de agosto de 2013.

RIBEIRO, Mauricio Portugal ; PRADO, Lucas Navarro: **Comentários à Lei de PPP** . 4. Malheiros Editores, 2007.

SANTOS, Tiago Alexandre Carvalho dos. **A transferência dos riscos em PPP**. 2006. Dissertação (Mestrado Gestão e Estratégia Industrial) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa- Portugal, 2006.

SEGALLA, Vinicius; DANTAS, Tiago. **Estado da BA garante lucro de arena europeia para operador da Fonte Nova**. 2013. Disponível em

<http://viniusssegalla.blogosfera.uol.com.br/2013/09/19/estado-da-ba-garante-lucro-de-arena-europeia-para-operador-da-fonte-nova/>, acesso em 30 de setembro de 2013.

SOUZA, Andre Azevedo ; LABANCA, Andrey Moraes; VASCONCELOS, Erick Brazil;CAPANEMA, Silvia Cunha : **Pioneirismo em parcerias público -privadas: o modelo alternativo de atendimento ao cidadão no Governo de Minas Gerais, 2012.**

STARLING, Felipe. **Identificando oportunidades e estruturando negócios no mercado brasileiro de PPP.** PPP SUMMIT 2013.

SUNDFELD, C. A. **Debates jurídicos das Parcerias Público- Privadas.** Debates GVSaúde, v. 1, 1º semestre de 2006.

ANEXO A – Identificação de Riscos da PPP do Castelão

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Localização	Risco de Localização é o risco de que o terreno necessário para o projeto estará indisponível ou não poderá ser utilizado no tempo determinado, pelo custo antecipado ou que o local irá criar obrigações, encargos ou compromissos financeiros imprevisíveis, fazendo com que o serviço contratado ou as receitas projetadas sejam negativamente afetadas.				
Ambiental	Risco de não existir rede pública de coleta de esgotos operando na área na inauguração e impedindo a licença de operação.	Tempo e Custo de Construção Adicional	(1) O Governo do Estado realizar oportunamente os projetos e contratações para implantação da rede de esgotos a tempo para entrega do Castelão. (2) O Governo do Estado pagar pelos custos de implantação de transposição de bacia através de aumento da contraprestação ao concessionário, caso necessário.	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Infra-Estrutura Básica	Falta de infra-estrutura para ligação de energia elétrica, fornecimento de água e esgotamento, acessibilidade por sistema de transporte por não disponibilidade destas estruturas pelo Poder Concedente.	Impossibilidade de execução do objeto da Concessão	Contrato de Concessão prevê como obrigação do poder concedente	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Projeto, Construção e Comissionamento	É o risco de que o projeto, construção e comissionamento do empreendimento ou de certos elementos de tais processos sejam desempenhados inadequadamente, resultando em maiores custos ou adversas consequências no fornecimento dos serviços. As consequências, caso os riscos se materializem, podem incluir: atrasos ou aumento dos custos nas fases de projeto, construção e comissionamento, falhas no projeto e/ou construção, o que pode resultar em uma infraestrutura inadequada para o fornecimento efetivo dos serviços, imediatamente ou com o tempo.				
Projeto	Risco de erro na elaboração dos projetos para atender aos requisitos da FIFA/Edital	Aumento de custo e comprometimento de prazo	Compreensão das exigências da FIFA e detalhamento correto do projeto	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Obtenção de Licenças Necessárias	Não obtenção das licenças necessárias para implementação do projeto por negligência em relação às exigências ambientais de órgãos competentes	Impossibilidade de execução das obras ou de operação da Concessão	Privado: garantia de qualidade dos estudos para obtenção dos licenciamentos; e Público: qualidade dos termos de referência emitidos pelo órgão ambiental deve atender a legislação estadual e federal.	Privado e Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes
Erro de Execução da Obra	Erros na execução da obra por falta de expertise dos licitantes na execução de obras desta natureza	Aumento de custo e comprometimento de prazo para readequar às exigências da FIFA/Edital	Contrato de concessão exige que licitantes comprovem experiências em obras desta natureza	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes
Qualidade da Obra Concluída	Entrega das obras com qualidade inferior ao Plano de Negócios por falta de expertise dos licitantes; incapacidade de execução	Aumento do custo de manutenção e necessidade de reinvestimento	Contrato de concessão exige que licitantes comprovem experiências em obras desta natureza; garantia de qualidade da execução da obra através de metodologias de gestão.	Privado	Custos Operacionais
Atraso no cronograma das obras	Não execução das obras nos prazos estabelecidos em edital por falta de expertise dos licitantes	Multas conforme previsto no edital e atraso no recebimento da contraprestação por parte do Concessionário	Aplicação de metodologia de gestão de projetos, prevendo eventos críticos. Contrato de concessão devem exigir que licitantes comprovem experiências em obras desta natureza.	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes
Fornecimento de Equipamentos	Dificuldades no fornecimento de equipamentos para a execução das obras por problemas de mercado, como falta de fornecedor ou aumento excessivo dos custos	Impossibilidade de início, mas também aumento de custos das operações	Bom planejamento do processo de aquisições, permitindo tempo para negociação de custos e prazos de entrega dos equipamentos.	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Comissionamento	Risco de testes de comissionamento da infraestrutura/equipamentos ou da operação não serem bem-sucedidos, os quais são necessários para o início do fornecimento dos serviços	Gastos com reinvestimento e aumento de custos operacionais	Acompanhamento da execução, aplicação de métodos de auditoria da qualidade e avaliação de conformidade com o projeto	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes
Financeiro	<p>É o risco de</p> <p>(a) Os financiadores (dívida & equity) não fornecerem ou não continuarem a fornecer recursos para o projeto (risco de incerteza financeira);</p> <p>(b) Parâmetros financeiros mudarem antes de o parceiro privado se comprometer completamente ao projeto, potencialmente afetando valores de forma adversa (risco de parâmetros financeiros);</p> <p>(c) A estrutura financeira não ser robusta o suficiente para providenciar recursos necessários para cobrir dívida & equity durante o período do projeto (e, portanto, questionando-se a viabilidade contínua do projeto) (risco da robustez da estrutura financeira).</p>				
Taxa de Juros	O Risco de antes do término do projeto as taxas de juros mudarem de forma adversa.	Comprometimento do equilíbrio financeiro do projeto requerido no contrato	Exigir cumprimento de reequilíbrio financeiro do projeto conforme consta no contrato	Público	Custo de Implantação Global
Financiamento Indisponível	Risco de que quando dívida ou equity for exigido pelo privado, este não esteja disponível, ou na quantia necessária ou nas condições previstas. Impossibilidade de obtenção de financiamento para a execução da reforma do Estádio devido à Saúde financeira dos acionistas da SPE.	Impossibilidade de execução do objeto da concessão	Contrato de concessão exige comprovação prévia de saúde financeira das empresas licitantes através de demonstração de índices financeiros.	Privado	Custo de Implantação Global

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Inadimplência (Atraso pagamento da contraprestação)	Risco de perda de receita por falta de pagamento (do parceiro público)	Necessidade de captar recursos no mercado, provocando aumento dos custos de financiamento. Impossibilidade de cumprimento das obrigações com terceiros por parte do concessionário; interrupção da prestação de serviços objeto da concessão; rompimento do contrato por parte de Parceiro Público e ressarcimento de perdas e danos.	Estabelecimento de políticas de avaliação de risco de crédito e de recuperação de receitas, além da exigência de garantias contratuais (ou outras, relacionadas no contrato), assim como a execução das garantias	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Mudança de Impostos	Alteração ou criação de novos impostos por parte das esferas federais, municipais ou estaduais por Interesse público; Decisão Unilateral do governo	Ingerência política que afete a gestão da empresa comprometendo sua capacidade operacional e de investimentos. Desequilíbrio econômico-financeira.	Reequilíbrio econômico-financeiro previsto no Contrato de Concessão	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Operacional	São os riscos de que o fornecimento dos serviços contratados – ou algum elemento desse processo, incluindo insumos – pode ser afetado de alguma forma que venha a impedir o privado de fornecer os serviços de acordo com as especificações do contrato e/ou dentro dos custos projetados.				
Qualidade dos Serviços prestados/ Administração	Baixa qualidade na prestação dos serviços de operação dos objetos da concessão por incapacidade técnica e gerencial da SPE	Baixa qualidade dos serviços prestado aos usuários	Contrato de Concessão deve prever penalidades e multas para serviços prestados aquém do mínimo definido no Edital; intervenção do Poder Concedente. Exigência de qualificação do operador.	Privado	Custos Operacionais

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Risco de acidentes, depredação/destruição de patrimônio	Risco de acidentes, de destruição ou depredação do patrimônio por motivo de tumultos, como brigas ou confrontos em dias de eventos	Atraso na obra (implantação), paralisação de atividades (operação) e aumento de custos.	Estabelecimento de normas e procedimentos operacionais, uso de Equipamentos de Proteção Individual, criação da CIPA e de Brigada de Incêndio, contratação de seguros e treinamento dos funcionários. Plano operacional de atuação do policiamento. Reequilíbrio econômico-financeiro previsto no Contrato de Concessão.	Privado	Custos Operacionais
Mau Dimensionamento das Despesas Operacionais	Despesas Operacionais acima do previsto no Plano de Negócios por incapacidade técnica e gerencial da SPE. Risco de os insumos custarem mais ou menos do que previsto, serem de qualidade inadequada ou superior ou estarem indisponíveis na quantidade desejada ou de quebra de contratos de fornecimento.	Aumento ou redução no custo e em alguns casos efeito negativo na qualidade do serviço a ser prestado. Potencial diminuição da rentabilidade do projeto para os acionistas	Concessionária deve realizar criteriosa modelagem operacional. Exigência de qualificação do operador. Privado deve garantir contratos de fornecimento de longo prazo garantindo quantidade, qualidade e penalidades para a quebra de contratos, além de planos de contingência.	Privado	Custos Operacionais
Mudança de escopo	Risco de o governo mudar requisitos do objeto depois de assinado o contrato	Alteração de custos e prazos, resultando em desequilíbrio econômico-financeiro	Reequilíbrio econômico-financeiro	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Caducidade Técnica	Risco de o serviço contratado e seu método de fornecimento não estar atualizado, com base numa perspectiva tecnológica.	Receita do privado inferior ao projetado devido à perda de demanda ou abatimento no pagamento do governo e/ou aumento nos custos operacionais. Governo não terá os serviços disponibilizados de forma adequada (quantidade e qualidade).	Privado pode garantir fundo de contingência para necessidade de reinvestimento e também deve monitorar obrigações contratuais garantindo obediência às especificações do objeto do contrato.	Privado	Custos Operacionais

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Sponsor (Patrocinador)	É o risco de a SPE não estar apta a cumprir suas obrigações contratuais com o governo, e o governo, por conseguinte, não ter como impor tais obrigações aos patrocinadores ou obter alguma forma de compensação ou remédio dos patrocinadores por quaisquer perdas que tiver como consequência da falha deixada pela SPE.				
Patrocinador (Sócios da SPE)	Risco de o patrocinador não poder fornecer os serviços necessários ou tornar-se insolvente, ou até ser posteriormente identificado como inadequado para a provisão de tais serviços. Risco de demandas financeiras da SPE ou de seu patrocinador exceder sua capacidade financeira.	Step-in-rights; término prematuro do contrato de concessão; encampação pelo Parceiro Público; perda de investimento pelos provedores de equity.	Assegurar que o projeto é independente de obrigações financeiras externas, adequação das finanças através de agências da financiamento ou patrocinadores comprometidos e apoiados por garantias de desempenho.	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Mudança de Propriedade	Risco de que mudança de propriedade ou de controle da SPE possa resultar em enfraquecimento de sua postura financeira, ou outros fatores, em detrimento do projeto.	Descrédito pelo governo da situação financeira da SPE, e outros riscos não-financeiros que podem ser também inaceitáveis pelo Parceiro Público.	O Parceiro Público deve requerer que seu consentimento seja dado antes de quaisquer mudanças no controle da SPE, e exigir comprovação de índices econômico-financeiros adequados.	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Mercado	É o risco de que: (a) a demanda por um serviço irá variar em relação ao projetado inicialmente; (b) o preço por um serviço irá variar com base no projetado inicialmente, de forma que as receitas totais derivadas do projeto no período do contrato irão variar com base nas expectativas iniciais.				
Demanda	Risco de oscilação na demanda em relação ao projetado; mais ou menos eventos do que o esperado	Aumento ou redução da receita de eventos	Oscilação positiva: aumento dos valores dos contratos de aluguel. Oscilação negativa: revisão dos valores dos contratos de aluguel, além de política de divulgação e de comercialização do espaço.	Público	Custos Operacionais

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Concorrência e/ou Substituto	Risco de fornecedores alternativos ao serviço ofertado.	Receita abaixo do projetado devido à necessidade de redução do preço e/ou à redução na demanda, resultante da concorrência com outros estádios.	Aumento da competitividade do estádio.	Público	Custos Operacionais
Inflação	Risco de que o valor dos pagamentos feitos durante o período do projeto será erodido pela inflação.	Redução no retorno real da SPE	Aplicação do índice de reajuste do contrato.	Privado	Custos Operacionais
Relações Institucionais	É o risco de que qualquer ação industrial - incluindo greves - ocorrendo de forma direta ou indireta venha a afetar de forma adversa alguma etapa do projeto.				
Relações Institucionais e Comoção civil	Risco de greves ou outra comoção civil	Atraso e/ou aumento de custo	Atenção da SPE com a política de gestão de pessoal, sobretudo, de remuneração.	Privado	Custos de Implantação e Custos Operacionais
Político, Legislativo e Governamental	É o risco de que o governo vai exercer o seu poder, mas não se limitando ao poder de legislar e determinar políticas, de forma a impactar de forma negativa ou criar desvantagens para a implementação e/ ou execução do projeto.				
Inabilitação para Copa 2014	Inabilitação de Fortaleza como sub-sede da Copa de 2014 devido ao não atendimento de pré-requisitos estabelecidos pela FIFA.	Estado deixará de sediar a copa e com isso a FIFA fica desobrigada a alojar jogos do mundial de 2014 para o Estado. Depressão econômica em função da não-concretização dos resultados dos investimentos públicos e privados planejados ou realizados.	Celeridade no processo de dimensionamento e contratação pelo Poder Concedente das obras componentes da proposta da Carta de Compromisso das sub-sedes com a FIFA. Revisão de contrato em caso de inabilitação.	Privado e Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Mudança em lei e/ou política	Risco de mudança não prevista na assinatura do contrato	Aumento no custo de capital e operacional	Governo deve monitorar e limitar mudanças que tenham essas consequências	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Instabilidade do Ambiente Político	Medidas de cunho político que alterem as regras do contrato ocorridas por troca de governo ou por mudança de prioridade do governo vigente devido à Interesse Público; término de mandato do Governo Estadual; conflito de interesse entre Consórcio e Poder Concedente.	Ingerência política que afete a gestão da empresa, comprometendo sua capacidade operacional, de investimentos e de geração de caixa.	Obediência aos termos do contrato de concessão.	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Queda no repasse do FPE	Qualquer fato que resulte na queda do repasse do FPE dificultando o aporte da garantia por queda na arrecação federal de Imposto de Renda e IPI que impacte no repasse de recursos.	Fragilidade das garantias oferecidas	Previsão em contrato de forma de substituição do lastro das garantias públicas em caso de inadequação do FPE.	Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Quebra de Contratos	Quebra dos contratos referentes ao projeto por má gestão ou decisão unilateral.	Impossibilidade de cumprimento do Contrato de Concessão	Lançar mão do uso da cláusula de arbitragem ou aplicação de legislação pertinente.	Privado e Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Executabilidade das Garantias	Risco do Concessionário não conseguir executar as garantias no caso de inadimplemento do Poder Concedente.	Impossibilidade de cumprimento das obrigações com terceiros; concessionário poderá exigir extinção da Concessão	Prever em contrato o processo de execução de garantias	Privado	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais

Categoria dos Riscos	Descrição	Consequência	Mitigação	Alocação	Impacto (com base no valor dos itens do PSC-base)
Força Maior	É o risco de que um evento específico completamente fora do controle de qualquer uma das partes venha a ocorrer e resultar em um atraso ou omissão do Parceiro Privado ou Público no desempenho de suas obrigações contratuais.				
Força Maior	Risco de não cumprir a data de entrega do objeto contratado ou pelo custo previsto por razão de força maior.	Perda ou prejuízo ao bem, descontinuidade do serviço e perda de receitas ou atraso no recebimento das receitas pelo privado	Reequilíbrio econômico-financeiro previsto no Contrato de Concessão. SPE pode receber dispensa das consequências; se não assegurado, SPE pode estabelecer fundo de reserva; Parceiro Público pode estabelecer contingência.	Privado e Público	Custo de Implantação Global: CI - Reforma do Estádio Castelão; CI - Estacionamento do Estádio Castelão; CI - Secretaria Estadual de Esportes. Custos Operacionais
Propriedade do ativo	É o risco de um evento, como perda, mudanças tecnológicas, construção de equipamentos concorrentes ou obsolescência prematura venha a ocorrer, causando uma variação no valor econômico do bem com base na estrutura financeira inicial do projeto, durante ou no final do período de contrato.				
Término Prematuro	Risco de perda do empreendimento ao término prematuro do contrato por falha da SPE ou falta de pagamento pelo Parceiro Público	Perda de investimento pelo Privado; possível interrupção do fornecimento do serviço; antecipação da amortização pelo Parceiro Público.	Atenção e obediência aos termos do contrato de concessão.	Privado e Público	Custo de Implantação Global (somente Parceiro Público) Custos Operacionais
Transferência de Valor Residual para o Governo	Risco de que ao término do contrato o privado terá que gastar ainda mais com reinvestimento para cumprir o valor residual com o qual se comprometeu em garantir.	Custos de capital incorridos para melhorar o bem de acordo com o valor residual acordado no contrato.	Público deve impor ao privado responsabilidade pela manutenção e renovação, através de inspeções regulares.	Privado	Custos Operacionais

Fonte: Estudos da análise de riscos da PPP do Castelão – 2011