

REGIONAL NORDESTE

PPPs E CONCESSÕES

Fortaleza, 01 de Outubro de 2015



MATERIAL PARA LEITURA PRÉVIA

REALIZAÇÃO



ELABORAÇÃO



PROMOÇÃO



FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO



PROMOÇÃO



OPERAÇÃO E APOIO DE CONTEÚDO



ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO



Bruno Coscarelli (Sócio - Radar PPP)

Bruno Pereira (Sócio - Radar PPP)

Guilherme Naves (Sócio - Radar PPP)

Rodrigo Reis (Sócio - Radar PPP)

A Radar PPP acredita que o mercado brasileiro de investimento privado em infraestrutura pode gerar benefícios para empresas, órgãos do governo e sociedade. A chave é o acesso à informação qualificada.

É a informação adequada e no momento certo que permitirá aos agentes tomar melhores decisões, gerando ganhos para todos os envolvidos.

A Radar PPP quer fazer parte da história de sucesso de seus clientes, oferecendo inteligência sobre os projetos e os temas mais atuais que condicionam o desenvolvimento de Concessões e PPPs em mercados emergentes.

Nosso negócio é desenvolver as capacidades e habilidades dos nossos clientes para interpretar o mercado nacional de infraestrutura, além de oferecer-lhes as informações que fazem a diferença.

Contamos com o maior banco de dados do país sobre a experiência já acumulada em PPP e com a melhor equipe de especialistas para analisar e tratar os dados.

SUMÁRIO

1. Apresentação	4
2. Principais Conceitos sobre as Concessões no Brasil	6
2.1. Introdução	6
2.2. As Parcerias Público-Privadas no Brasil	7
2.3. As Modalidades de PPP	7
2.4. Inovações Introduzidas pelas PPPs em face das Concessões comuns	8
2.5. O Value for Money (VfM)	10
2.6. O Aumento da Eficiência na Operação da Infraestrutura Pública	11
2.6.1. Por que Concessões e PPPs fazem sentido para o setor público?	12
2.6.2. Por que Concessões e PPPs fazem sentido para o investidor e a indústria da construção?	12
3. O Ciclo de Vida de uma PPP	13
3.1. A Intenção	14
3.2. O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	14
3.3. A Consulta Pública	16
3.4. A Licitação	16
4. Situação do mercado	18
4.1. Introdução	18
4.2. Análise dos Contratos Assinados	19
4.3. Análise por Segmentos	21
5. Concessões e PPPs na Região Nordeste	23
5.1. Estado da Bahia	25
5.2. Estado de Pernambuco	27
5.3. Estado do Ceará	29
5.4. Outros Governos Estaduais	31
5.5. Municípios Nordestinos	33
6. PIL 2 - Projetos na Região Nordeste	35
6.1. Rodovias	35
6.2. Aeroportos	35
7. O Futuro das PPPs na Região Nordeste	36
8. Estudos de Caso	38
8.1. Hospital do Subúrbio	38
8.2. Estádio Castelão	40

1. APRESENTAÇÃO

A prestação de serviços públicos, conforme previsto na Constituição Federal da República de 1988, é uma incumbência do Poder Público, que poderá ser feita diretamente ou “sob regime de concessão ou permissão”, conforme previsto no art. 175 da carta magna.

Entretanto, não há na constituição um conceito mais preciso do que seria o instituto da “concessão de serviços públicos”. Somente sete anos depois, com a promulgação da Lei n.º 8.987/95, é que foi fornecida definição legislativa formal para as concessões no Brasil. Nos dizeres do art. 2º, inc. II, a concessão de serviço público é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. A lei cuida também de definir a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, tratada como “a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado”.

Fato é que as concessões conforme previstas na Lei n.º 8.987/95 não eram suficientes para tornar jurídica e economicamente viáveis alguns tipos de empreendimentos que não se sustentavam apenas com o pagamento de tarifas pelos usuários (ou cuja cobrança de tarifas não seria possível). Nesse contexto, foram criados dois novos tipos de concessão, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs).

A Lei Nacional de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04) foi promulgada em dezembro de 2004. O primeiro contrato de PPP, entretanto, só foi assinado em dezembro de 2006.

Quase uma década depois da primeira assinatura, hoje o Brasil já tem 81 contratos de concessão administrativa e concessão patrocinada firmados, sendo que pouco mais da metade (42 contratos), foram assinados nos últimos 03 anos.

Isso nos permite afirmar, com segurança, que existe um movimento de expansão de projetos de Parceria Público-Privada (PPPs) no Brasil e cada vez mais estados e municípios têm se engajado para entender como as concessões podem ser aplicadas para a superação de suas necessidades regionais.

Isso não significa, entretanto, dizer que tudo está resolvido e que podemos - aqueles que se preocupam com o desenvolvimento econômico e social do Brasil - simplesmente tirar o tema da agenda de nossas preocupações. A consolidação das concessões como opção de contratação pública demanda uma atenção redobrada neste momento, por diversas razões.

Em primeiro lugar, o país enfrenta e seguirá enfrentando desafios fiscais nos próximos anos e as concessões e PPPs têm sido recorrentemente associadas à salvação para este cenário. Isso impõe a obrigação de que possamos entender plenamente a experiência brasileira até o momento, detectar equívocos e melhores práticas para que, no curto prazo possamos ter experiências ainda melhores.

Adicionalmente, a indústria da construção precisa cada vez mais se renovar e avaliar modelos de negócio com o poder público que transcendam o serviço de construção isoladamente considerado. É necessário que a indústria conheça cada vez mais as concessões, desenvolva modelos de negócios inovadores, preocupe-se em organizar-se empresarialmente para que possa colaborar com o poder público via modelos de contrato de longo prazo, em que os riscos de engenharia, construção e manutenção possam ser eficientemente alocados ao mercado.

A CBIC, após a organização do International Meeting: Infrastructure & PPPs, ocorrido em abril de 2015 na cidade de Brasília, percebeu a necessidade de percorrer o Brasil, contribuindo para a elevação da qualidade do debate acerca das alternativas de financiamento privado para a prestação de serviços públicos e para o financiamento da infraestrutura pública no país.

A intenção de estender este evento para todas as regiões do Brasil se apoia também na visão da CBIC de fazer com que as concessões e as PPPs representem uma oportunidade de negócios para novos entrantes, diversificando o perfil das acionistas das concessionárias e permitindo que as construtoras de todos os portes também possam provar o seu valor neste mercado.

Os eventos regionais estão alinhados à premissa de promover a produção e a difusão do conhecimento, de forma uniforme em todas as localidades, além de potencializar o sucesso das iniciativas das associadas da CBIC, permitindo a identificação de projetos com caráter local e regional.

Subsidiariamente, a CBIC quer ser uma indutora e incentivadora da aproximação de players deste mercado, para que somem as suas respectivas capacidades técnico-operacionais, tornando-se aptos a concorrerem, em conjunto, pelos projetos.

Ou seja, os eventos devem também ter o condão de servirem como um hub que conecta investidores, operadores e construtores, contribuindo para a geração de bons negócios.

Assim, tendo o SINDUSCON-CE como anfitrião, o segundo evento regional do projeto, “Concessões e Parcerias: Ampliação das Oportunidades de Negócios”, terá lugar em Fortaleza.

Para este evento, a CBIC contratou a Radar PPP para produzir este material de leitura prévia aos inscritos, apresentando uma fotografia sobre o uso das concessões e PPPs na Região Nordeste do Brasil e as perspectivas para os próximos anos.

O trabalho poderia ser facilmente desenvolvido em centenas de páginas e consumir meses de esforço. Entretanto, esse primeiro passo é menos pretensioso e mais prático. Optamos por consolidar informações e conhecimentos básicos, que sejam ao mesmo tempo interessantes para aqueles que se encontram pela primeira vez com o tema das PPPs e para aqueles que já têm algum trânsito com o tema.

Como perceberão, o documento apresenta conceitos essenciais do instituto e, ao mesmo tempo, apresenta análises empíricas inéditas sobre a experiência brasileira com concessões e PPPs, extraídas de análises do Radar de Projetos¹, banco de dados próprio e exclusivo, desenvolvido pela Radar PPP.

A CBIC seguirá dedicando-se às concessões e PPPs, contribuindo com a evolução de suas associadas e participando do debate público sobre o assunto. O motivo é simples: não há país desenvolvido sem que o poder público se dedique fortemente ao tema da qualidade do gasto público e não há país desenvolvido sem que a indústria da construção seja pujante, tecnologicamente desenvolvida e especializada no ciclo de vida dos ativos, públicos e privados.

Consideramos que a PPP é o modelo de contrato ótimo para que possamos melhorar a qualidade do gasto público com o apoio de uma indústria eficiente na gestão dos riscos associados ao ciclo de vida dos ativos.

Incentivamos aos interessados nesta temática a entrarem em contato conosco. Os desafios que enfrentaremos nos próximos anos demanda um esforço de muitas partes.

Boa leitura!

Fortaleza, 17 de setembro de 2015

JOSÉ CARLOS MARTINS

PRESIDENTE
CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

CARLOS EDUARDO LIMA JORGE

PRESIDENTE DA COMISSÃO DE OBRAS PÚBLICAS
CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

ANDRÉ MONTENEGRO

PRESIDENTE
SINDUSCON-CE

BRUNO RAMOS PEREIRA

SÓCIO
RADAR PPP

GUILHERME DE ÁVILA NAVES

SÓCIO
RADAR PPP

2 PRINCIPAIS CONCEITOS SOBRE AS CONCESSÕES NO BRASIL

2.1 Introdução

As concessões de serviço público, tipicamente, costumam ganhar força nos países quando se deflagra um cenário de baixa capacidade de financiamento público, em função da perda da capacidade de investimento gerada, na maioria das vezes, por baixo crescimento econômico e queda de arrecadação tributária. Nesses momentos, ganham espaço as alternativas de financiamento dos projetos de interesse público, que até então eram financiados isoladamente com recursos orçamentários.

Outro fator que contribui para a consolidação das concessões se relaciona com a necessidade comum dos países de se equipar e de modernizar a sua infraestrutura para atender aos mais variados setores da economia e políticas públicas. Essa necessidade, muitas das vezes, esbarra justamente na falta de recursos públicos.

Foi nesse cenário que a modernização da gestão pública encontrou espaço aqui no Brasil e a gestão e o financiamento privado da infraestrutura pública passaram a compor a agenda das políticas de investimento do setor público.

A outorga de serviços públicos à iniciativa privada ganhou força no Brasil depois do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990, que teve entre seus objetivos fundamentais a reorganização da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades e riscos que, até então, eram exploradas e geridos pelo próprio Estado. Nesse contexto, na metade da década, foi publicada a Lei nº 8.987/95, que regulamentou o regime geral de concessões. Esse, portanto, é o marco legal das “concessões comuns”, que compreendem as concessões de serviço público (precedidas ou não de obras públicas) e a permissão de serviços públicos.

Esta modalidade de concessão se aplica para projetos que se sustentam sem a necessidade de pagamentos públicos. Portanto, toda a receita para remunerar o investidor decorre da cobrança de tarifas de usuários e, eventualmente, de linhas de receitas acessórias pela exploração comercial do ativo.

As concessões comuns foram largamente utilizadas em diversos setores, como rodovias, saneamento básico, ferrovias, portos, energia elétrica e, mais recentemente, nos aeroportos.

Entretanto, nem todos os projetos de interesse público são compatíveis com o pagamento de tarifas pelos usuários. Até o fim de 2004, faltava no ordenamento jurídico brasileiro um texto que abrigasse os projetos que careciam de pagamentos públicos para se tornarem economicamente viáveis. Faltava também a possibilidade de se estabelecer uma concessão que não se enquadrasse como serviço público, nos termos da Lei nº 8.987/95, mas como serviços do qual a Administração Pública fosse usuária única, direta ou indireta.

Nesse contexto, foi publicada a Lei nº 11.079/04, que introduziu as duas modalidades de Parcerias Público-Privadas (PPPs) tal como conhecemos hoje: as concessões administrativas e as concessões patrocinadas. Esta lei, além de autorizar a realização de contraprestações pecuniárias do poder concedente à concessionária, introduziu uma série de inovações em relação às concessões comuns, que serão apresentadas a seguir, após uma breve descrição de como funciona, atualmente, o modelo de PPP no país.

2.2. As Parcerias Público-Privadas no Brasil

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos de longo prazo, com duração entre 5 e 35 anos, entre o governo e uma empresa privada (que poder ter um ou vários sócios) normalmente utilizados para a construção, financiamento, operação e manutenção de infraestrutura e cujo valor do contrato não seja inferior a R\$20 milhões.

Na maioria dos casos a empresa privada contratada, normalmente chamada de concessionária, é responsável por todo o ciclo de vida do projeto. Contudo, é comum que as etapas tenham importâncias relativas muito diferentes em cada projeto.

Há contratos, por exemplo, em que as obras já foram realizadas pelo poder público via modelos de contratação tradicionais, de modo que a concessionária da PPP fica responsável somente por adquirir equipamentos, fazer a manutenção dos ativos e operá-los. Em outros casos, toda a construção, incluindo a aquisição dos terrenos (ou condução material dos procedimentos de desapropriação), é realizada pela empresa privada, que também se dedica, posteriormente, à operação e manutenção do ativo.

Há também a situação em que toda a operação e manutenção das obras físicas, assim como a prestação dos serviços, ficam a cargo do setor privado, enquanto, em outros casos, somente a manutenção predial é realizada pela empresa privada e são os funcionários públicos que prestam os serviços para os usuários.

Apesar dessas variações, o setor privado se envolve em quase todos os projetos, em alguma medida, com os investimentos iniciais para implantar a infraestrutura e com a manutenção e operação dos ativos. Tais ativos podem estar vinculados aos mais diversos setores de infraestrutura: de casas populares à iluminação pública, de estradas a plantas de incineração de resíduos, de escolas a usinas de dessalinização de água marinha, de hospitais a fábricas de produção de medicamentos. Esses exemplos estão em operação, no Brasil ou em algum lugar do mundo, por meio de contratos muito semelhantes ao que chamamos de PPP no Brasil.

2.3 As Modalidades de PPP

A Lei Nacional nº 11.079/04 instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública no Brasil. O texto refere-se a duas modalidades de PPP, chamadas de concessão patrocinada e concessão administrativa.

Na concessão patrocinada, o objeto é um serviço público no sentido da Lei Nacional nº 8.987/95, quando houver uma contraprestação pública adicional à tarifa cobrada do usuário. Na concessão administrativa, o objeto é a prestação de serviços em que o governo seja consumidor direto ou indireto dos serviços. Em ambos os casos, é possível haver uma receita privada adicional ao pagamento direto do governo, que é chamada de receita acessória.

Ambas as modalidades de contrato têm em comum o fato de representarem contratos de longo prazo, acomodarem um conjunto integrado de atividades (construção, financiamento, operação e manutenção), permitirem alocação objetiva de risco e incorporarem compromissos fiscais de longo prazo de governos.

Há no Brasil hoje 66 concessões administrativas celebradas e 15 concessões patrocinadas.

2.4. Inovações Introduzidas pelas PPPs em face das Concessões comuns

A mais distinta inovação das Parcerias Público-Privadas em face das concessões comuns regidas pela Lei nº 8.987/95 diz respeito à fonte de receita da empresa privada. Esta é, possivelmente, a característica mais marcante e particular do instituto. Nas concessões administrativas, a empresa privada recebe, quase que exclusivamente, pagamentos do governo.

Estes pagamentos podem assumir múltiplos formatos, por exemplo, quanto à periodicidade e a vinculação a desempenho, e podem começar durante a execução das obras (por meio da figura do aporte público de recursos, introduzida pela MPV nº 575/12, convertida na Lei nº 12.766/12²) ou, como é mais comum, somente após a disponibilização dos serviços.

Nas concessões patrocinadas, assim como nas concessões comuns, a empresa gera receita por meio da cobrança de tarifas (como o pedágio de uma rodovia, ou outro caso em que o objeto envolve um serviço público) ou por meio de geração de receita acessória derivada da exploração comercial do ativo (como a exploração de propaganda em um prédio público). Entretanto, existe uma outra fonte de receita, que é o respectivo pagamento público.

A regra geral é que as PPPs no Brasil somente podem ter esta classificação legal caso haja alguma contraprestação pública². Esta combinação de contraprestação e geração de receita que é utilizada pela empresa privada para reaver os investimentos iniciais, arcar com os custos operacionais, gerir riscos, pagar os financiadores, pagar os impostos e obter um retorno ao investimento.

Além desta regra, há outras importantes mudanças que merecem ser apresentadas.

A Lei nº 11.079/04 é consideravelmente mais clara do que a nº 8.987/95 ao tratar de um dos principais pilares dos contratos de longo prazo, que é a alocação objetiva de riscos (art. 4º, VI e art. 5, III)]. Ainda que isso não seja necessariamente uma inovação em relação às concessões comuns, nas vertentes mais progressistas de interpretação do Direito Administrativo, as PPPs sofisticaram a concepção até então existente de que nas concessões comuns todos os riscos deveriam ser do parceiro privado (conforme interpretação literal do art. 2º, II da Lei nº 8.987/95). Na verdade, em cada projeto deve ser analisado qual é a mais eficiente estratégia de alocação e compartilhamento de riscos entre o setor público e a concessionária.

Todos os contratos de PPP têm em comum, portanto, o fato de serem arranjos de longo prazo nos quais há uma alocação de risco entre o setor público e o setor privado. Isto quer dizer que os contratos preveem, de forma explícita ou implícita, quem arcará com os efeitos positivos e/ou negativos de eventos futuros incertos. Como a alocação de riscos para a concessionária depende do projeto e de sua circunstância, não há como se falar em riscos necessariamente alocados ao parceiro privado.

Entretanto, não é raro encontrar nos contratos brasileiro de PPP os seguintes riscos de engenharia, construção, variação de custo operacional e financiamento alocados à concessionária.

²Em síntese, o aporte representa desembolsos feitos pelo poder concedente em favor da concessionária, durante a realização das obras ou aquisição de bens vinculados, permitindo que o reconhecimento dos tributos sobre esta receita somente se dê ao longo da vida útil do ativo, e não no momento de realização da receita. O aporte, portanto, também traz o benefício de desonerar o fluxo de caixa da concessionária no início dos contratos diminuindo um pouco a necessidade de equity e de dívida, e, por consequência, reduzindo o custo financeiro dos projetos para investidores. Entre os contratos assinados, são 8 aqueles que preveem a utilização da figura do aporte, sendo 4 deles tendo o Estado de São Paulo como Poder Concedente. Todos esses 8 contratos foram assinados depois da metade do ano de 2013.

³Uma possível exceção a esta regra é o estabelecimento de um pagamento governamental ou contraprestação negativa, significando um pagamento do setor privado ao governo. Esta hipótese, entretanto, caso venha a se consolidar, representará uma ínfima minoria dos contratos.

A alocação de riscos é frequentemente apontada como um fator emblemático destes contratos, pois é capaz de determinar toda a estrutura de incentivos que condicionará e direcionará o comportamento dos atores por toda a vida dos contratos.

Adicionalmente, é inerente às PPPs a estruturação de sofisticados esquemas de incentivos nos contratos, especialmente vinculando o desempenho da concessionária aos pagamentos a serem recebidos do governo.

Integra também o rol de inovações trazidas pela Lei de PPPs o fato de que as obrigações pecuniárias contraídas pelos parceiros públicos podem ser garantidas por vinculação de receitas, utilização de fundos especiais, contratação de seguro-garantia, garantia prestada por instituições financeiras, por fundo garantidor ou por empresa estatal criada para esse fim. A consequência prática desta mudança é a mitigação do risco de inadimplência do setor público. Quanto maior a qualidade da garantia construída pelo poder concedente para um projeto de PPP, menor a percepção de risco dos licitantes e, consequentemente, menor o custo do contrato para o setor público.

Também inova a Lei nº 11.079/04 ao prever a possibilidade de o ente concedente permitir a transferência do controle da concessionária para os seus financiadores, sem que isso implique a caducidade da concessão, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços. Esta figura, denominada na literatura internacional de *step-in right*, é tipicamente exercida em caso de inadimplência nos contratos de financiamento ou de redução do retorno do projeto a níveis que ameacem o cumprimento das obrigações contratualmente previstas.

Por fim, no que se refere à responsabilidade fiscal, a Lei de PPP, em seu art. 28, condiciona a prerrogativa de os estados, municípios e Distrito Federal se valerem de garantias e transferências voluntárias de recursos da União se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes não tiver excedido, no ano anterior, a 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes não excederem a 5% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios⁴.

Há diversas outras características que definem o contrato de PPP e que, neste momento, iremos apenas mencioná-las:

Os projetos de PPP que preveem a realização de obra pública dispensam a necessidade de elaboração de projeto básico ou executivo para que sejam licitados, conferindo, desta forma, uma liberdade maior do que nos modelos de contratação tradicional para que a iniciativa privada, nos termos do contrato, possa definir o melhor equilíbrio entre construção e manutenção dos ativos, incorporando a eficiência decorrente em suas propostas de preço (art. 10, §4º). O valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação pode ser calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior, por meio de orçamento sintético.

Por fim, é vedada a celebração de contrato de PPP que tenha como objeto exclusivo o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. A PPP, por natureza, pressupõe um arranjo que integra múltiplas atividades em um único contrato. Caso o objeto que se pretende conceder limite-se a alguma destas atividades, a PPP não é uma modalidade juridicamente possível, devendo a autoridade pública optar por solução diversa.

⁴Os Deputados Federais Fabio Garcia (PSB/MT) e Rogério Rosso (PSD/DF) apresentaram recentemente projetos de lei com a finalidade de alterar o atual limite de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para gastos com parcerias público-privadas (PPPs) nos Estados, Municípios e Distrito Federal. O projeto de lei do Deputado Fabio Garcia (de número 1650/2015), além de reduzir de R\$ 20 milhões para R\$ 5 milhões o valor mínimo de um contrato de PPP, amplia para 10% da RCL o limite para despesas de caráter continuado derivadas de contratos de concessão administrativa ou patrocinada dos entes subnacionais. Já o projeto de lei do Deputado Rogério Rosso (de número 2039/2015) apenas amplia o limite da RCL para 7%.

2.5. O *Value for Money* (VfM)

A avaliação quantitativa da capacidade de projetos de PPP de produzirem ganhos de eficiência em comparação com a implementação tradicional de infraestrutura é comumente chamada de análise de *Value for Money* (VfM). Esta expressão inglesa que literalmente significa “Valor por Dinheiro” é, portanto, um teste ao qual os projetos de PPP deveriam ser submetidos uma ou várias vezes durante o desenvolvimento do projeto. Caso o projeto de PPP apresente um melhor “Valor por Dinheiro” do que seu concorrente público, ele pode seguir em frente e ser licitado via PPP.

A promessa da PPP, portanto, é, pressupondo um mesmo nível de serviço, ser um modelo de contratação que consome menos recursos públicos do que seriam necessários se uma necessidade de interesse público fosse satisfeita via modelos de contratação tradicionais.

A mensuração deste “Valor por Dinheiro” tipicamente envolve o levantamento de dois fluxos de caixa:

- O fluxo de desembolsos previstos para o governo no contrato de PPP, incluindo todos os custos adicionais que surgem com o projeto, como custos regulatórios, contratação de consultorias e auditorias, etc.
- O fluxo de desembolsos previstos para o governo se fosse implementar um projeto nas mesmas condições diretamente, incluindo uma valoração econômica dos riscos que o governo suportaria com esta estratégia de implementação, mas que ele deixará de suportar com a PPP. Normalmente este segundo fluxo de caixa é chamado de Comparador do Setor Público (ou PSC, da sigla em inglês).

Os Valores Presentes Líquidos destes dois fluxos de caixa são comparados e se a opção pela PPP gerar um custo menor, diz-se que a alternativa apresentou um melhor “Value for Money”, e o projeto passa no teste.

Apesar de não haver, no Brasil, exigência legal ou formal para a realização de estudos de VfM, existe a necessidade de se comprovar a conveniência e oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada (art. 10, I, a). Nesse sentido, alguns governos vêm realizando estudos a partir desta metodologia do VfM, incorporando-a à sua atividade administrativa. Infelizmente, não há ainda no Brasil um método estabelecido previamente para que a análise de custo-benefício de uma PPP seja realizada. Já houve tentativas de desenvolver tal método no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), mas não há informações sobre os resultados de tais tentativas.

O VfM, portanto, é um importante instrumento para amparar a estruturação de projetos de PPP e dar legitimidade a este modelo de contratação. Portanto, a sua utilização precisa ser feita de forma transparente, previsível e criteriosa.

É importante ressaltar que o VfM tem não apenas uma dimensão quantitativa. Há também uma dimensão qualitativa, que também contribui para contribuir com a tomada de decisão sobre a implementação de um projeto de interesse público via PPP.

2.6. O Aumento da Eficiência na Operação da Infraestrutura Pública

O ambiente institucional no qual governos implementam e mantêm infraestrutura e serviços público é um fator decisivo para que se tenha mais ou menos eficiência no emprego de recursos públicos. Rigidez da normas, hierarquia e centralização decisória, associadas à dificuldade de articular diversos órgãos durante o ciclo de vida dos projetos, tendem a criar um ambiente em que resultados ótimos não são atingidos.

PPPs alteram a lógica de operação do poder público introduzindo controles de resultado em substituição aos clássicos controles de processos aos quais os órgãos públicos estão submetidos. Em outras palavras, as empresas privadas em esquemas de PPPs operam em um ambiente muito mais flexível do que o governo, o que, desde que os contratos incorporem controles de resultado adequados, pode aumentar significativamente a eficiência de construção e operação de infraestrutura.

É a concessionária quem gere a cadeia de suprimentos necessária à implantação e gestão de um projeto, via contratos privados. Esse é um aspecto das PPPs que pode contribuir muito para o aumento da eficiência. A concessionária geralmente passa a ser responsável por todas as contratações necessárias à prestação de serviço o que reduz imensamente os custos governamentais relacionados a licitações, gestão de inúmeros contratos e todas as atividades administrativas associadas.

Na tabela abaixo, estão elencadas algumas das vantagens do modelo de Parcerias Público-Privadas, tanto na perspectiva do setor público, como na perspectiva do setor privado:

SETOR PÚBLICO	SETOR PRIVADO
Ganho de escala pela prestação de serviço no longo prazo	Fluxo estável de receitas no longo prazo
Remuneração vinculada a desempenho	Maior incentivo à prestação do serviço com qualidade
Fiscalização do contrato de um fornecedor único, diminuindo custos transacionais de múltiplos editais e licitações.	Integração da prestação do serviço e relacionamento de longo prazo com o setor público
Maior capacidade de planejamento	Maior eficiência e flexibilidade na prestação do serviço
Realização de gasto público com qualidade	Garantias fornecidas pelo poder público

2.6.1. Por que Concessões e PPPs fazem sentido para o setor público?

As concessões fazem sentido para o poder público pois, se bem estruturado, bem licitado e bem gerido, o contrato entrega os serviços necessários ao setor público e/ou aos cidadãos com menor consumo de recursos públicos e prestados de forma mais eficiente.

A promessa das concessões é que se trata de um modelo de contrato em que a colaboração orgânica com a iniciativa privada, via transferência de riscos, permite a implementação de projetos em menor prazo e com economicidade no engajamento dos recursos orçamentários.

Há também um ponto positivo para o poder público em cenários que combina constrangimentos fiscais e a necessidade de realização de investimentos. Em regra, nas PPPs, é a concessionária que, por intermédio de capital próprio dos acionistas e via capital de terceiros de bancos ou via mercado de capitais, primeiro realiza os investimentos necessários à implantação de um ativo e, quando este alcança a fase operacional, o poder público começa a realizar os pagamentos periódicos previstos em contrato.

Logo, normalmente, não há desembolsos do poder público na fase de construção do ativo. O poder público, portanto, não financia a obra, cujo financiamento é uma responsabilidade e um risco da concessionária.

Muitas vezes o poder público não tem experiência para contratar de modo eficaz por meio das opções dispostas na Lei nº 8.666/93, quer seja por se tratar de uma compra muito complexa, ou porque o *know-how* sobre o projeto está na iniciativa privada, ou, até mesmo, porque não se trata de uma pauta de compras recorrente para o setor público. Em função dessas circunstâncias, muitas vezes as PPPs podem ser, do ponto de vista qualitativo, a melhor solução para a implementação do projeto.

2.6.2. Por que Concessões e PPPs fazem sentido para o investidor e a indústria da construção?

Do ponto de vista do investidor, uma concessão é um negócio atrativo na medida em que, se o projeto for bem estruturado e gerido, obtém-se um fluxo de pagamentos no longo prazo, reajustado anualmente por um índice de preços. Logo, a depender do projeto, o perfil de risco e retorno de uma PPP pode ser muito atrativo para investidores com maior apetite ao risco e com expectativas de retorno no longo prazo.

Do ponto de vista das construtoras, as concessões podem ser um modelo de contrato com maior valor agregado, com mais risco e mais retorno quando comparado com o mercado de contratação pública tradicional.

O mercado de contratação pública tradicional é bastante mais competitivo, pois há muitas empresas que podem disputar contratos de obra. Já nas PPPs, por se tratar de um contrato de longo prazo que envolve construção, financiamento, manutenção e operação, normalmente é exigida uma composição empresarial e/ou societária mais complexa, que não depende apenas do *know-how* de uma construtora tradicional.

A PPP demanda uma engenharia financeira complexa, que torna necessário o relacionamento com instituições financeiras e mercado de capitais, além de uma exposição de capital próprio do acionista, materializada em contratos sofisticados e densos o suficiente para incorporar a cadeia de suprimentos necessária ao projeto.

Do ponto de vista das construtoras, pode ser uma boa forma de gerar demanda por contratos de obras fora do mercado “comoditizado” e do mercado de contratação de obras públicas via Lei 8.666/93.

3. O CICLO DE VIDA DE UMA PPP

Entre o surgimento de uma intenção pública e a assinatura de um contrato de PPP, os dados da Radar PPP apontam que costumam ser consumidos entre 16 e 21 meses.

A justificativa para esse período se dá por uma série de fatores, dentre os quais podemos citar:

- A complexidade dos projetos para a sua elaboração;
- A variedade de *stakeholders* com múltiplos interesses sobre o projeto;
- Maior ou menor capacidade institucional do poder público para gerir a tomada de decisão sobre uma PPP;
- Qualidade da participação da iniciativa privada na fase de estruturação do projeto (via Procedimento de Manifestação de Interesse);
- O cumprimento dos prazos inerentes à Administração Pública;
- A introdução de novas etapas a serem percorridas anteriormente e ao longo do processo licitatório;
- A intervenção de organismos de controle e do Poder Judiciário;
- Processos licitatórios acirrados que esgotam as esferas recursais.

Abaixo, tentaremos ilustrar as etapas comuns à maioria dos projetos de PPP já assinados no Brasil e seguiremos com uma breve explicação daquelas fases que possuem mais peculiaridades se comparadas a outros projetos de natureza similar licitados pelo poder público.



3.1. A Intenção

A intenção de se fazer uma PPP pode decorrer de um interesse que espontaneamente surja de algum órgão vinculado à Administração Pública sendo, portanto, uma intenção pública de conceder algum tipo de serviço à iniciativa privada. Por outro lado, esta intenção pode derivar de provocação da iniciativa privada, normalmente, por meio de uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP).

A MIP ainda carece de regulamentação para se tornar um instrumento homogêneo entre os governos, pois o que se percebe é um esforço individualizado de cada ente subnacional de escrever a sua própria norma. Entretanto, é pacífico o entendimento de que este instrumento consiste na apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de PPP de determinado poder concedente alvo.

Em outras palavras, a MIP é o instrumento pelo qual a iniciativa privada interage com a Administração Pública para apresentar projetos de seu interesse - externando argumentos técnicos, jurídicos, políticos, institucionais e de interesse público para sensibilizá-la acerca da pertinência da realização de um estudo mais detalhado de determinado objeto. Via de regra, o representante da iniciativa privada vislumbra, por meio de uma MIP, obter autorização para realização dos estudos de um determinado projeto.

Uma vez convencido de que há consistência na proposta de uma MIP, o Governo poderá optar por avançar no desenvolvimento deste projeto, seguindo para a fase de elaboração dos respectivos estudos de viabilidade completos.

Normalmente, esta etapa se encerra com a consolidação dos estudos iniciais de um possível projeto de PPP em um documento, chamado por alguns de “proposta preliminar”. Trata-se de uma primeira tentativa de compreender a necessidade pública à luz do modelo da PPP.

3.2. O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

O PMI consiste em um instrumento de que dispõe a Administração Pública para colher, de maneira organizada, as percepções da iniciativa privada sobre determinado tipo de empreendimento, demandando a realização por empresas privadas de estudos técnicos que compõem a macro etapa de preparação e planejamento. O PMI deve sempre ser gerido tendo em vista dois objetivos: permitir que o poder público obtenha a melhor informação sobre um projeto e ampliar o nível de competição da futura licitação. Entretanto, esses objetivos nem sempre são alcançados.

Costumam estar associados a estes estudos as investigações e os levantamentos jurídicos, operacionais, econômico-financeiros, além dos elementos de engenharia.

O PMI se inicia a partir do ato de convocação da Administração Pública para apresentação dos estudos multidisciplinares (esta convocação é normalmente chamada de Aviso de Procedimento de Manifestação de Interesse ou de Chamamento Público). Os interessados são, portanto, incentivados a, por sua conta e risco, desenvolverem os estudos técnicos do projeto.

Empresas, isoladamente ou em consórcio, comumente se cadastram para apresentar os estudos e o governo poderá escolher as melhores avaliações para serem utilizadas como parte da preparação e planejamento dos projetos. Nesta hipótese, é comum que os instrumentos de convocação prevejam um ressarcimento da empresa que

elaborou os estudos, proporcional ao seu aproveitamento, a ser pago pelo licitante vencedor da licitação, única e exclusivamente se a PPP for homologada, logicamente.

Os PMIs têm sido usado com muita frequência no Brasil, com destaque para as administrações municipais, que cada vez mais têm lançado mão desta ferramenta para sondar o mercado acerca de ideias que brotam no setor público e, é claro, para receber estudos nas fases iniciais dos projetos.

Os dados da Radar PPP indicam que em 2012 foram publicados 39⁵ PMIs. Em 2013, foram 59⁶ PMIs. Em 2014, 53⁷ PMIs. Apenas em 2015, já foram publicados 98 PMIs⁸, fato sinalizador de que a dinamicidade do mercado permanece, a despeito das incertezas que pairam no campo da macroeconomia e na indústria da construção.

O Governo Federal, em 02 de abril de 2015, publicou o Decreto n.º 8.428/15, que regulamentou o PMI no âmbito da União. Tal publicação antecedeu a divulgação da segunda etapa do Programa de Investimento em Logística, que já lançou mão deste instituto para obter estudos da iniciativa privada, principalmente nos segmentos de aeroportos e rodovias.

A base de dados da Radar PPP afirma que, dos 81 contratos de PPP assinados no Brasil, 37 deles previram o ressarcimento para os estudos de viabilidade obtidos por meio de PMI ou por algum mecanismo similar, o que corresponde a quase 46% do total.

Apesar de estar arraigado na prática de PPP nacional, os usos relacionados ao PMI ainda carecem de sistematização. Nos últimos anos, houve crescente normatização do instituto por entes subnacionais, mas ainda há heterogeneidades entre os chamamentos públicos que são lançados.

O PMI deve continuar a ser prestigiado pela iniciativa privada e pelo poder público como instrumento prioritário para a obtenção de estudos de viabilidade de PPPs. Isso não significa, entretanto, que seu uso não possa ser aprimorado.

É preciso superar o desafio de se criar mecanismos mais transparentes de publicação e gestão dos PMIs. A utilização desta ferramenta pelo setor público precisa ser feita de maneira criteriosa, previsível e eficiente, justamente para não gerar expectativas na iniciativa privada que não possam ser correspondidas. Poderes públicos precisam evitar publicar PMIs sem que tenham feito seu dever de casa a respeito da pré-viabilidade do projeto, sua priorização efetiva e preparação da equipe de gestores públicos que irá trabalhar no projeto e conduzi-lo à fase de licitação.

No PMI, todo o risco é privado, inclusive o risco de que sejam apresentados ótimos estudos de viabilidade e, poucas semanas depois, o projeto seja explícita ou implicitamente arquivado. Se todo o risco é privado, o poder público deve criar as condições para que, idealmente, o maior número de empresas possa participar destes procedimentos pré-licitatórios, oxigenando o processo de tomada de decisão do poder público e permitindo que duas finalidades sejam alcançadas: a ampliação do grau de competição da futura licitação e a obtenção dos melhores subsídios para a deliberação do poder público.

Por se tratar de uma modalidade de obter estudos da iniciativa privada sem imediatamente remunerar por isso, a baixa conversão de PMIs em contratos de PPP têm provocado, nos últimos anos, uma mudança do nível de engajamento do setor privado nos chamamentos realizados, o que torna premente uma revisão, por parte do setor público, da sua cultura de gestão destes processos.

De toda forma, o Radar de Projetos da Radar PPP aponta que, atualmente, são 107 projetos cujos PMIs estão em andamento e foram publicados nos últimos 12 meses, com destaque para os projetos de rodovias e aeroportos da União, os 23 do setor de Iluminação Pública.

⁵União: 7; Distrito Federal: 2; Estados: 28; Municípios: 2.

⁶União: 4; Distrito Federal: 3; Estados: 25; Municípios: 27.

⁷União: 6; Distrito Federal: 3; Estados: 12; Municípios: 31; Consórcio Público Municipal: 1.

⁸União: 22; Distrito Federal: 0; Estados: 13; Municípios: 63 (56 + 1 consórcio público municipal). Dados até 08/09/2015

3.3. A Consulta Pública

A Lei nº 8.987/95 não possui previsão expressa para a realização de consultas públicas relativas às concessões. No entanto, o art. 10, VI da Lei nº 11.079/04 determina que a abertura do processo licitatório para a contratação de qualquer PPP estará condicionada à submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões.

Projetos que atingem a fase de consulta pública, normalmente, costumam apresentar um certo grau de maturidade, uma vez que já superaram a fase de elaboração dos estudos de viabilidade e, portanto, caminha para a licitação.

O Radar de Projetos da Radar PPP acusa que existem atualmente⁹ 27 projetos cujas respectivas consultas públicas estão em andamento ou já se encerraram, sendo que 14 deles são municipais, em mais de 15 segmentos diferentes.

3.4. A Licitação

O art. 2º, §4º, da Lei nº 11.079/04 estabelece três importantes características objetivas das licitações de projetos de PPP:

- Os projetos de PPP devem, necessariamente, ter um valor de contrato não inferior a R\$20 milhões de reais;
- Os projetos devem contemplar um período de prestação de serviço não inferior a 5 anos, mas que também não seja superior a 35 anos;
- É vedado aos projetos que seus objetivos se limitem ao mero fornecimento de mão-de-obra, ao fornecimento e instalação de equipamentos ou à execução de obra pública. PPPs são, necessariamente, contratos de gestão.

O art. 2º, III, combinado com o art. 6º, como já explicitado anteriormente, assevera que as PPPs devem contar com contraprestações da Administração Pública em favor da concessionária, o que deve se refletir no edital de licitação.

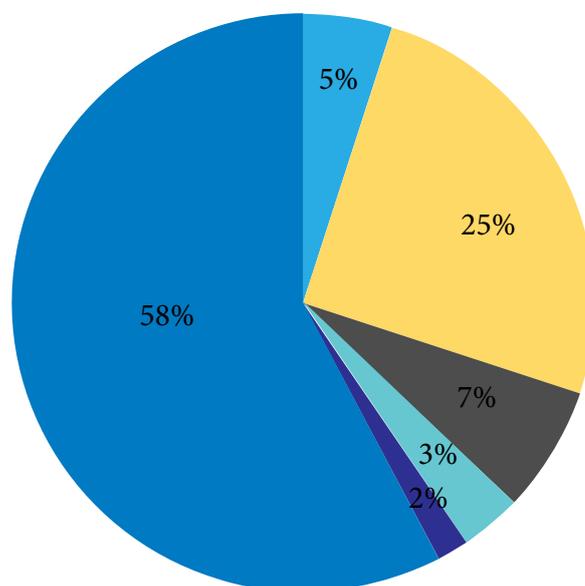
O art. 10, em seu caput, determina que as PPPs sejam todas licitadas na modalidade de concorrência, definida nos termos do art. 22, I, §1º, da Lei nº 8.666/93 como a modalidade de licitação entre interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

As licitações de PPP, portanto, seguem o rito habitual das concorrências públicas, mas trazem novidades, como a pré-qualificação, que é a possibilidade de o julgamento ser precedido de uma etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se aqueles licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes (art. 12, I). Outra nova possibilidade é o saneamento de falhas, a complementação de insuficiências ou ainda a permissão para se fazer correções de caráter formal no curso do procedimento (art. 12, IV).

Por fim, ainda analisando o grupo dos 81 contratos assinados, o gráfico abaixo assevera que, apesar de haver mais projetos que impõem limites ao número de empresas que podem compor um consórcio licitante, é significativo o número de projetos sem restrição, que favorece a formação de grupos de empresas de todos os portes com a ambição de participar de projetos maiores:

⁹Dados atualizados em 17/08/2015.

Projetos por Limite Máximo de Empresas por Consórcio



■ 2 Empresas ■ 3 Empresas ■ 4 Empresas ■ 5 Empresas ■ 6 Empresas ■ Sem Restrição

4. SITUAÇÃO DO MERCADO

4.1. Introdução

Os últimos anos assistiram à consolidação, diversificação e amadurecimento do mercado brasileiro de concessões e Parcerias Público-Privadas por diversos motivos, dentre os quais destacamos os seguintes:

- O ano de 2014 foi aquele em que houve o maior número de contratos de PPP assinados (17);
- No ano de 2015, já foram assinados oito contratos de Parcerias Público-Privadas;
- São mais de 140 bilhões de reais em valores contratados em projetos de PPP, sendo que 1/3 deste valor corresponde a contratos assinados nos últimos 13 meses.
- São quase 170 milhões de reais em ressarcimento de estudos de PMIs já realizados de projetos de Parcerias Público-Privadas.
- Diversos municípios passaram a se dedicar às PPPs, quer seja do ponto de vista normativo, quer seja do ponto de vista de projetos em fase de estudos de viabilidade;
- Com o fim dos mandatos dos governadores, encerrou-se um ciclo importante para as PPPs estaduais, que levou a lições e aprendizados importantes sobre o que efetivamente aconteceu nos Estados entre 2011 e 2014;
- As eleições para a Presidência da República apresentaram consensos importantes sobre a necessidade de modernização da infraestrutura nacional e sobre a importância da participação da iniciativa privada no provimento de serviços públicos (não houve a “demonização” das privatizações ou das PPPs); e
- As investigações sobre os processos de contratação de obras na Petrobrás anunciam impactos para o mercado de contratação pública tradicional em infraestrutura no Brasil que ainda não podem ser plenamente antecipados.

Para entender um pouco melhor como chegamos até aqui, vamos começar fazendo uma análise dos contratos de PPP assinados no Brasil.

4.2. Análise dos Contratos Assinados¹⁰

No âmbito estadual, são 44 as PPPs assinadas. Além de Minas Gerais, São Paulo e Bahia - que somam 26 projetos firmados - destacam-se o Ceará e Pernambuco, por terem, cada um deles, 4 PPPs. Além disso, o banco de dados da Radar PPP aponta que 12 dos 26 estados já possuem contratos de PPP em vigor.

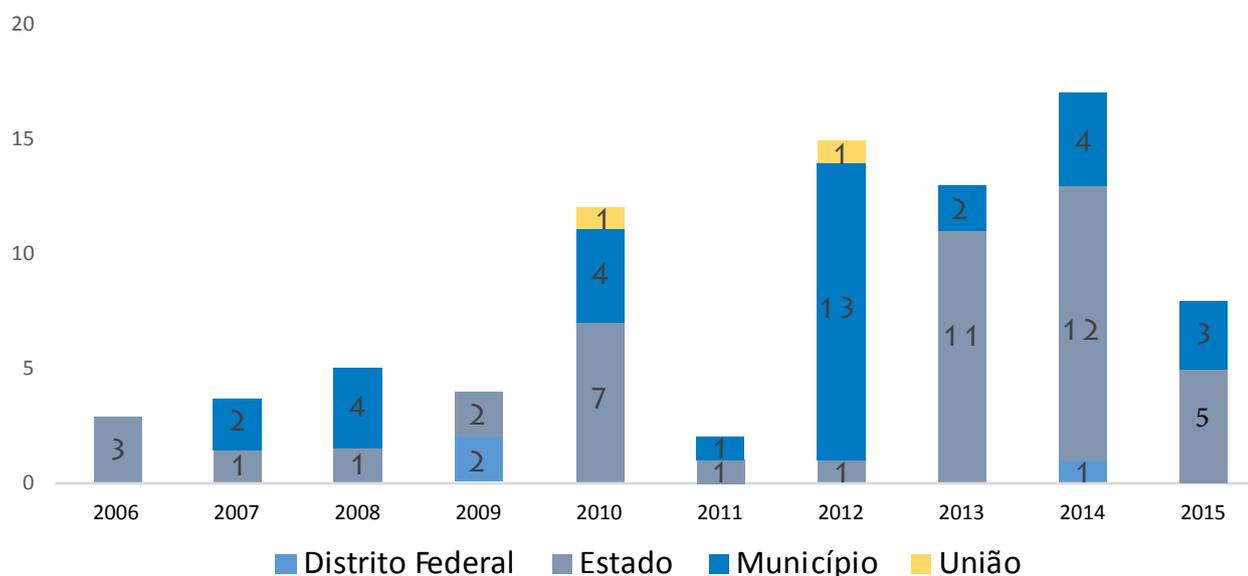
Na perspectiva municipal, entretanto, quando analisamos os contratos assinados de PPP, não se verifica a mesma pulverização que encontramos entre os Estados - pelo menos não entre as capitais. Observando os 33 contratos de PPP municipal que existem firmados no país, apenas Rio de Janeiro (3), Belo Horizonte (3), Manaus (1) e São Luís (1) possuem contratos assinados.

O Distrito Federal (DF) possui três PPPs assinadas (Jardins Mangueiral, Centro Administrativo e Centro de Gestão Integrada do Distrito Federal).

Quando somamos a estes contratos a única PPP assinada pela União, que é o Complexo Datacenter da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, assinado em 2006, chegamos ao número de 81 contratos de Parcerias Público-Privadas assinados no Brasil, nos três níveis da Federação e no DF.

O gráfico abaixo ilustra o que foi discutido neste tópico, até então, organizando as PPPs a partir do ano de assinatura e nível federativo de ente concedente:

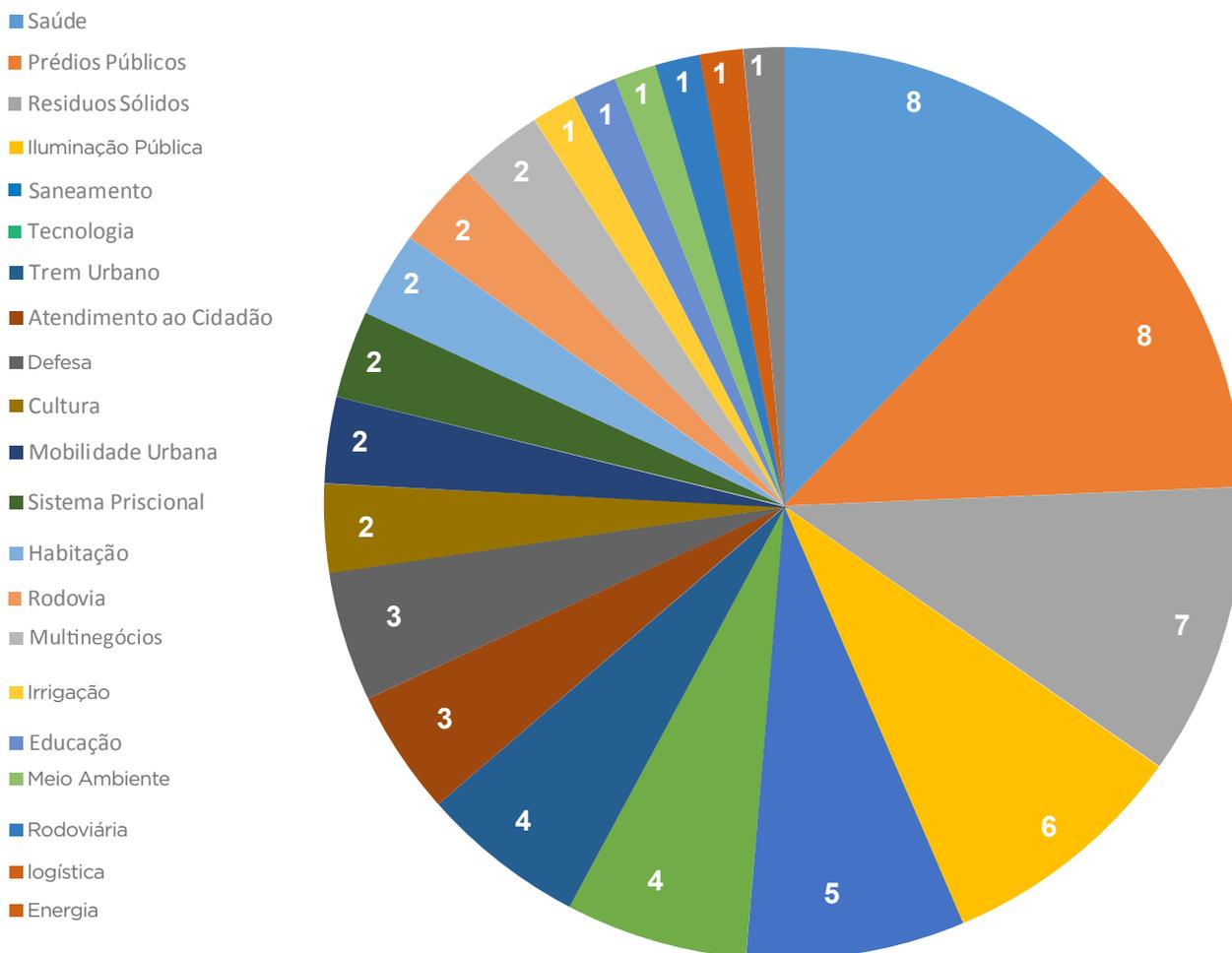
Contratos Assinados



¹⁰Ver lista das concessões administrativas e patrocinadas no Anexo 1 deste documento

Em 2015, oito contratos de PPP já foram assinados, alcançando a seguinte configuração de contratos assinados por segmento, conforme dados do *Radare de Projetos*, da Radar PPP:

Segmentos dos Projetos



Os 81 contratos de PPP assinados, tal como informam as respectivas publicações oficiais dos extratos, somam, em valor de contrato, R\$144,9 bilhões¹¹.

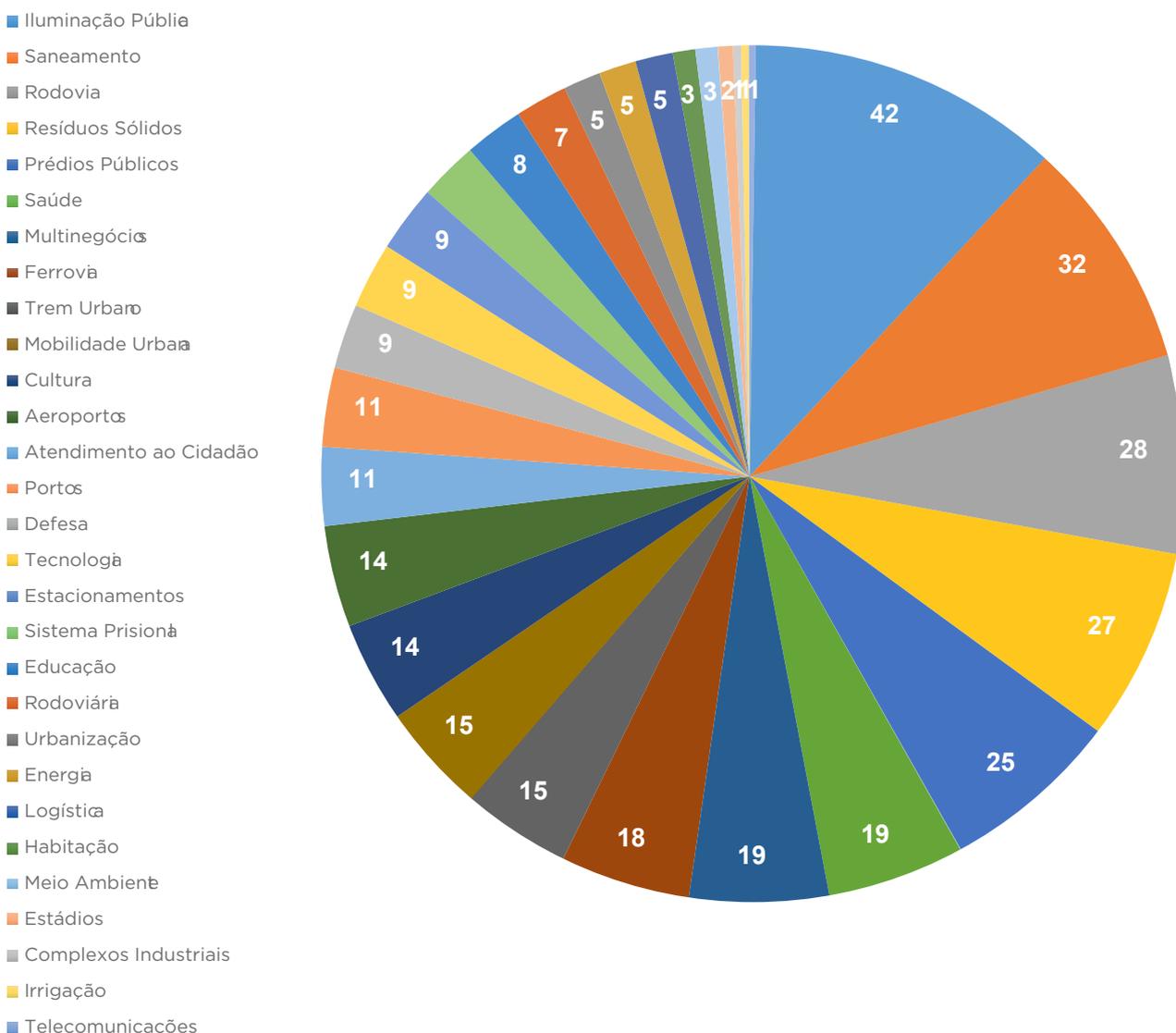
¹¹Este cálculo considera os respectivos valores nominais dos contratos publicados pelos poderes concedentes, desconsiderando quaisquer índices de atualização e eventuais métodos diferentes que possam ter sido praticados para a definição do valor do contrato (soma do valor nominal máximo das contraprestações, investimento estimado, VPL, dentre outros).

4.3. Análise por Segmentos

Apesar de os projetos de Saneamento e Resíduos Sólidos apresentarem mais registros de contratos assinados do que todos os outros segmentos, temos um número bastante expressivo de contratos na área de Saúde e um rol de oportunidades crescente em diversos outros setores, com destaque para o de Iluminação Pública, Prédios Públicos e, em um segundo nível, os de Mobilidade Urbana.

No gráfico a seguir, é possível verificar um panorama dos projetos de concessão registrados na base do Radar PPP que estão em fase de intenção pública, modelagem, PMI, licitação ou cujo vencedor já tenha sido declarado, mas o contrato ainda não fora assinado. São 362 oportunidades, divididas em 21 segmentos:

Projetos por Segmentos



A diversificação dos segmentos parece ser uma tendência inexorável quando se avalia criticamente o *pipeline* de projetos de concessão no Brasil.

Diante do cenário da crise econômica e do encerramento do ciclo estadual, pode haver um crescente interesse por PPPs *brownfield*, a partir de ativos públicos existentes e com a finalidade de gerar mais eficiência em sua gestão e por projetos de menor porte, abrindo espaço para *players* da indústria da construção que ainda não se engajaram fortemente no mundo das PPPs.

Tais modelos de negócio poderiam ter um menor descasamento financeiro entre a fase de investimento e a fase de operação, o que implicaria projetos menos alavancados e com menor demanda de capital próprio e de terceiros. Nesse contexto, consideramos que os projetos municipais, de menor porte e, conseqüentemente, com estimativas de investimento menores, podem garantir a dinamicidade do mercado nos próximos anos e promover o protagonismo de representantes da indústria da construção civil diferentes daqueles que estamos acostumados a identificar neste universo.

Outra tendência é que o modelo de PPPs poderá se expandir para setores com grande demanda de investimento, mas que tradicionalmente foram objeto de contratos de concessão comum. A necessidade de ampliação da infraestrutura de utilidades como água, energia e telefonia, pode levar ao desenvolvimento de modelos de negócio para PPPs que essencialmente dediquem-se à gestão da demanda por serviços públicos. A regra no Brasil é resolver a deficiência na prestação de serviços públicos atuando apenas no lado da oferta. Talvez, para os próximos anos, os modelos de negócio vencedores serão aqueles que prioritariamente incorporarem inteligência na gestão da demanda.

A julgar pela experiência acumulada até o momento, e as enormes carências de infraestrutura no Brasil, o volume de iniciativas se ampliará muito nos próximos anos. O futuro próximo certamente assistirá à ampliação e diversificação dos negócios, o que deverá ser acompanhada do aprimoramento institucional e da modernização da capacidade do setor público e privado em desenvolver bons projetos de PPP.

5. CONCESSÕES E PPPS NA REGIÃO NORDESTE

Não só pela quantidade de contratos assinados, mas também pela diversidade de projetos e de entes concedentes, a região Nordeste ocupa lugar de destaque, em âmbito nacional, em relação às Parcerias Público-Privadas.

Aproximadamente, a cada quatro PPPs assinadas no Brasil, uma está na região Nordeste. São, ao todo, 19 contratos em 07 entes concedentes diferentes (entre estados e municípios), e o que se percebe é uma movimentação relevante de novos governos na busca por estruturarem seus programas de PPP e lançarem seus primeiros projetos.

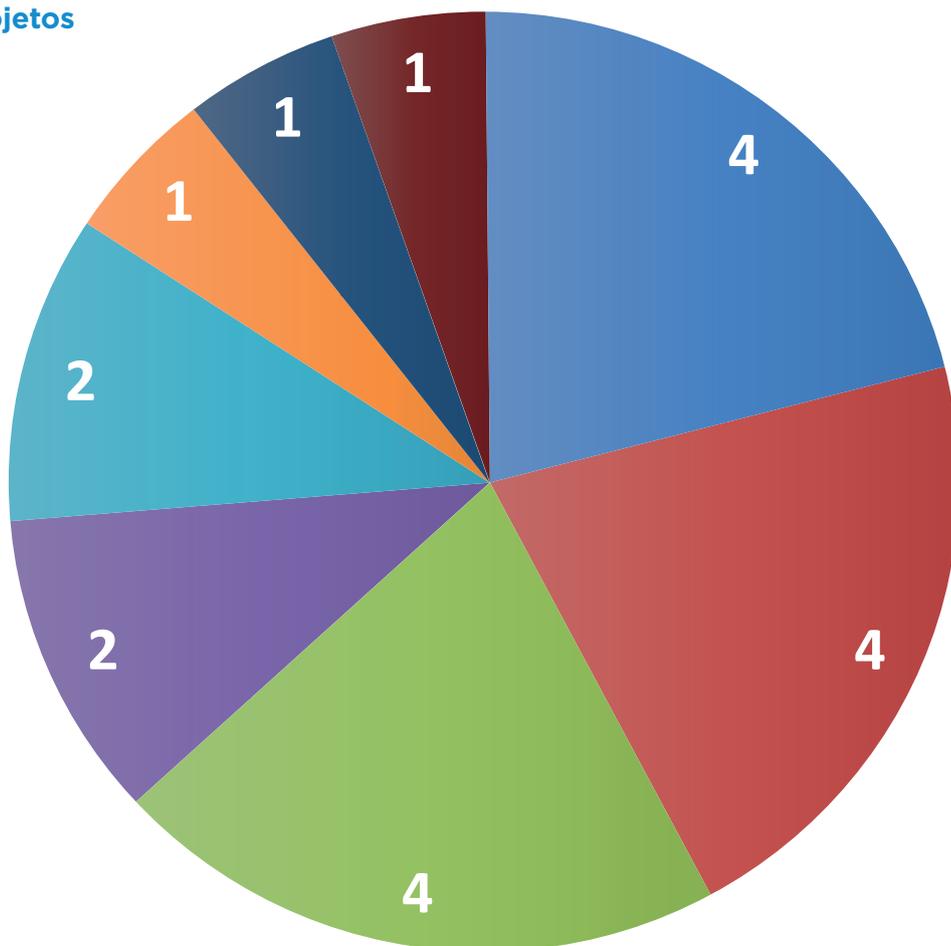
Abaixo, segue a lista das PPPs nordestinas, seus respectivos entes concedentes e o segmento do qual fazem parte. Vale notar que além da diversidade de segmentos, a lista revela que o Governo do Estado da Bahia mantém um dos mais consagrados e ativos programas de PPP do país.

PROJETO	SEGMENTO	ENTE CONCEDENTE
Arena Fonte Nova	Estádios	Bahia
Arena Multiuso da Copa 2014	Estádios	Pernambuco
Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga	Sistema Prisional	Pernambuco
Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Paulista
Diagnóstico por Imagem	Saúde	Bahia
Esgotamento Sanitário da Parte Alta de Maceió	Saneamento	Alagoas
Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana	Saneamento	Pernambuco
Estádio Castelão	Estádios	Ceará
Estádio das Dunas	Estádios	Rio Grande do Norte
Hospital do Subúrbio	Saúde	Bahia
Hospital Regional Metropolitano – HRM	Saúde	Ceará
Instituto Couto Maia	Saúde	Bahia
Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	São Luís
Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva	Mobilidade Urbana	Pernambuco
Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó	Mobilidade Urbana	Ceará
Sistema Adutor do Agreste	Saneamento	Alagoas
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	Saneamento	Bahia
Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas	Trem Urbano	Bahia
Vapt Vupt	Atendimento ao Cidadão	Ceará

De todos os contratos de PPPs do segmento de saúde assinados no Brasil, 44,5% deles estão na região nordeste. Outro fato curioso é que todas as arenas da Copa do Mundo de 2014 sediadas no Nordeste foram objeto de PPP: Fonte Nova, Castelão, Arena Pernambuco e Arena das Dunas.

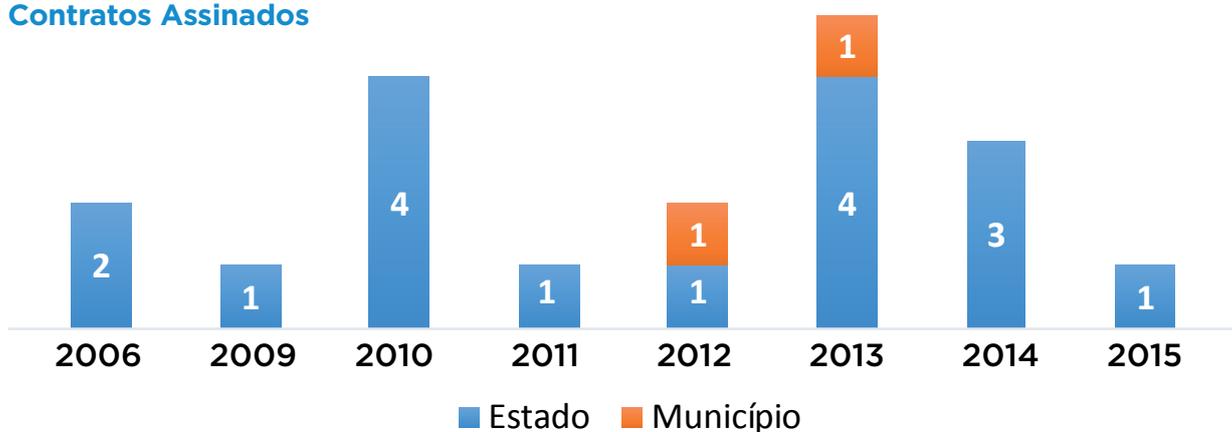
Segmento dos Projetos

- Saúde
- Saneamento
- Estádios
- Mobilidade Urbana
- Resíduos Sólidos
- Atendimento ao Cidadão
- Trem Urbano
- Sistema Prisional



Um dado que chama atenção é que, apesar da grande movimentação do *pipeline* municipal (que descreveremos melhor nos próximos itens), apenas 2 dos 19 contratos de PPP nordestinos têm as prefeituras como entes concedentes. O gráfico a seguir mostra a quantidade de PPPs nordestinas assinadas por ano desde 2006, destacando a assinatura dos contratos municipais nos anos de 2012 e 2013.

Contratos Assinados



O mais curioso sobre as PPPs municipais nordestinas é que um destes contratos é na capital do Maranhão (um dos Estados que menos avançou nesta pauta) e o outro na cidade que ostenta somente o oitavo maior PIB do estado de Pernambuco, que é Paulista (PE).

A seguir, destacaremos a experiência em PPPs dos estados nordestinos, com especial atenção para aqueles três que mais possuem contratos assinados: Bahia, Pernambuco e Ceará.

5.1. Estado da Bahia

O programa de PPP do estado da Bahia é, sem sombra de dúvidas, uma das experiências mais exitosas do país nesta matéria.

Acumulando projetos disruptivos, premiações internacionais, estrutura de garantias inovadoras e uma equipe técnica dedicada e empoderada, o programa baiano é o terceiro do país em número de contratos assinados (atrás somente de São Paulo e Minas Geras), além de ser aquele com o maior número de contratos no segmento de saúde em todo o Brasil.

O início do programa se deu a partir da Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia. Em forma de projeto de Lei, a proposta foi enviada em 25 de outubro de 2004 pelo então Governador do Estado, Paulo Souto (PFL), à Assembleia Legislativa da Bahia. Depois de discutido e aprovado pelas comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Orçamento e de Educação e Serviços Públicos, e de ter sido objeto de debates públicos em dois seminários promovidos na Assembleia Legislativa, o projeto foi acompanhado com grande interesse pelos Deputados e aprovado pelo plenário no dia 07 de dezembro daquele ano.

No pleito seguinte, Jaques Wagner (PT) derrotou Paulo Souto (PFL) e o sucedeu, ficando por dois mandatos à frente do governo estadual. Apesar de o programa de PPP ter sido originado no governo de Paulo Souto (que inclusive teve como um dos seus últimos atos de gestão a assinatura da segunda PPP do Brasil e primeira do Nordeste – a do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe), a troca de governo não comprometeu o desenvolvimento da pauta de PPP na Bahia, que assinou outras 04 PPPs nos oito anos em que Jaques Wagner esteve à frente do Palácio de Ondina, incluindo a PPP do Hospital do Subúrbio, uma das mais laureadas de todos os contratos já assinados no país¹².

Os seis projetos de PPP que compõe a carteira de contratos assinados na Bahia são:

PROJETO	SEGMENTO
Arena Fonte Nova	Estádios
Diagnóstico por Imagem	Saúde
Hospital do Subúrbio	Saúde
Instituto Couto Maia	Saúde
Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe	Saneamento
Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas	Trem Urbano

Somente estes 06 projetos somam, em valor dos respectivos contratos assinados, R\$10,7 bilhões.

O Governo do Estado tem outras frentes de concessões e PPPs em aberto que têm merecido destaque. São, ao todo, seis projetos de seis segmentos diferentes, que, em alguma medida, estão sendo objeto de estudo acerca da viabilidade de sua concessão à iniciativa privada:

PROJETO	SEGMENTO
Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos	Resíduos Sólidos
Novo Aeroporto de Ilhéus	Aeroportos
Parque de Exposições	Multinegócios
Plataforma Logística do São Francisco	Logística
Sistema Viário BA-052 – Estrada do Feijão	Rodovia
Sistema Viário do Oeste-Ponte Salvador-Ilha de Itaparica	Mobilidade Urbana

¹²A última PPP assinada no estado, a do Diagnóstico por Imagem, foi celebrada já na gestão de Rui Costa (PT), que sucedeu a Jaques Wagner, apesar de toda a sua estruturação ter acontecido durante a gestão do Governador anterior e atual Ministro da Defesa.

Merece destaque o projeto de resíduos sólidos, que implica o transporte, transbordo, tratamento dos resíduos sólidos urbanos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de 92 cidades baianas, divididas em 5 lotes. Além deste, a Estrada do Feijão inspirou a celebração de recente acordo junto ao *International Finance Corporation* – IFC para a realização dos estudos de modelagem para a construção e operação do Sistema Viário BA-052.

Conforme sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda do Governo do Estado¹³, para o ano de 2015, o Estado estima registrar uma Receita Corrente Líquida de R\$25.364.046.473,00. De modo que consiga honrar com as contraprestações das PPPs vigentes, o tesouro estadual deverá desembolsar o equivalente a R\$402.666.269,03, neste exercício, o que significa um comprometimento de 1,33% da RCL.

Além de ser um dos estados com o maior nível de transparência a respeito dos gastos com PPPs, a informação divulgada nos permite inferir que há espaço fiscal para novos contratos serem assinados nos próximos anos, antes que se atinja o limite de 5% da RCL previsto na Lei Nacional n.º11.079/05.

Um último ponto que é digno de nota do programa baiano de Parcerias Público-Privadas diz respeito às garantias públicas ofertadas nos contratos. Trata-se de uma arquitetura jurídica e financeira que envolve o Fundo de Participação dos Estados (FPE) para aumentar a segurança dos investidores e, conseqüentemente, diminuir os custos dos projetos.

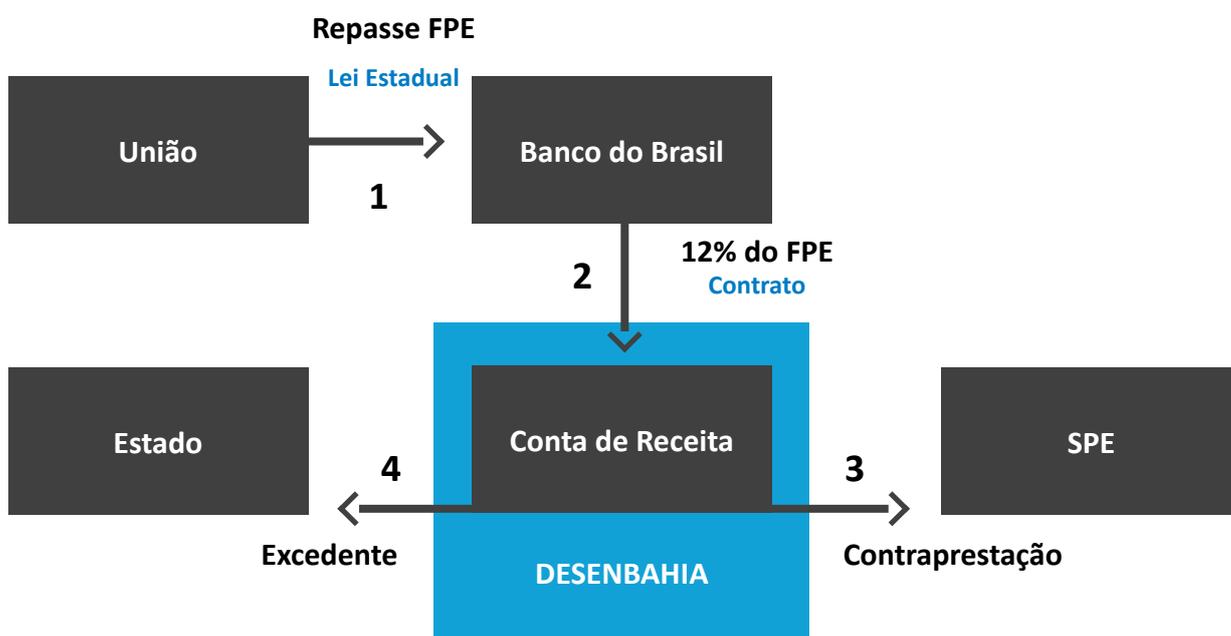
O FPE é um mecanismo constitucional de transferência de recursos da União para os Estados. Uma parcela do Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e outros recolhidos pela União, é transferida para os Estados regularmente.

A Lei Estadual n.º 11.477/09 autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do FPE destinados ao Estado da Bahia à DESENBÁHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A., para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada.

No caso da Bahia, portanto, uma parte de sua cota do Fundo de Participação dos Estados foi direcionada para conta bancária específica, de onde são feitos os pagamentos das contraprestações de alguns contratos de PPP diretamente pelo banco gestor da conta. Ou seja, o governo não interfere no fluxo de pagamentos dos contratos que compartilham este mecanismo de garantia e o valor da contraprestação chega para o parceiro privado antes mesmo de ingressar na conta única do tesouro estadual.

A ilustração abaixo demonstra, por exemplo, como este mecanismo funciona no contrato da PPP da Arena Fonte Nova:

Os avanços e as sofisticções registradas na gestão do seu programa de PPP desde 2006, fizeram com que o Governo da Bahia recebesse reconhecimento nacional e internacional. Talvez por este motivo, a Rede Intergovernamental de PPP (Rede PPP) - entidade que reúne órgãos públicos responsáveis por pensar e gerir as concessões e Parcerias Público-Privadas nos seus respectivos governos - tem como coordenador executivo o Secretário Executivo de PPPs do Governo do Estado da Bahia, Rogério Princhak.



¹³Ver em http://sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/despesas_ppps.htm

5.2 Estado de Pernambuco

O Estado de Pernambuco foi um dos primeiros a publicar a sua legislação estadual sobre o tema de PPPs, logo depois do Governo Federal, em janeiro de 2005.

A Lei Estadual n.º 12.765/05 foi concebida durante o governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB), que renunciou ao mandato em março de 2006 para concorrer a uma cadeira no Senado Federal. Jarbas Vasconcelos, portanto, não presenciou a assinatura da primeira PPP pernambucana - a da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva - que foi celebrada na gestão de seu vice, José Mendonça Bezerra Filho (DEM).

Demorou quase três anos para que a segunda PPP - do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga - fosse assinada, esta já no primeiro governo de Eduardo Campos (PSB)¹⁴.

Além destas duas já citadas, o Estado de Pernambuco assinou mais dois outros contratos de PPP, incluindo uma das maiores PPPs do setor de saneamento do país (Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana). A lista se completa com a Itaipava Arena Pernambuco, conforme mostra a tabela a seguir:

PROJETO	SEGMENTO
Itaipava Arena Pernambuco	Estádios
Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga	Sistema Prisional
Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva	Mobilidade Urbana
Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana	Saneamento

Os 04 projetos somam, aproximadamente, R\$7,8 bilhões de reais em valores de contrato.

O Conselho Gestor do Programa de PPPs do Governo do Estado de Pernambuco, até meados de 2013, mantinha uma regularidade de encontros e um nível de transparência que deveriam servir de referência para todos os poderes concedentes do país. Entretanto, desde outubro de 2013, não se tem registro de uma ata do conselho gestor que sinalize o nível de priorização de novos projetos, tampouco que organize os desafios regulatórios dos projetos em operação.

Fato é que o programa de PPP estadual vive um período de turbulências.

A PPP da Arena Pernambuco é objeto de investigação pela Polícia Federal, que tenta compreender a lógica dos pagamentos realizados à concessionária, sobretudo aqueles decorrentes da frustração das receitas estimadas do negócio.

Ao contrário do que havia sido previsto nos estudos de viabilidade, os três clubes da capital não assumiram compromisso fixo com o consórcio vencedor da licitação e isso comprometeu a capacidade de rentabilização do negócio pelo parceiro privado. Como o contrato da Arena Pernambuco prevê um compartilhamento do risco de demanda entre o setor público e o setor privado, pagamentos extras precisaram ser feitos à concessionária para amenizar prejuízos decorrentes desta situação.

O drama é maior na PPP do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga. Com as obras paralisadas desde 2012, depois de troca do controle acionário e supostos “graves descumprimentos contratuais por parte do parceiro privado”, o Governador Paulo Câmara (PSB) editou o Decreto nº 41.448/15, que declara situação de emergência no Sistema Penitenciário do Estado de Pernambuco e cria um grupo de trabalho para estudar a

¹⁴Com base em declarações de autoridades públicas e em atos administrativos já divulgados, a PPP do presídio de Itaquitinga deve ser a primeira PPP no Brasil a caminhar para a sua extinção antes do prazo contratualmente previsto

extinção do contrato, liderado pelo secretário de Justiça e Direitos Humanos, Pedro Eurico. Uma consultoria de projeto de engenharia apoia o grupo de trabalho fazendo a avaliação do ativo construído, enquanto o grupo de servidores criado por Decreto avalia as multas pelos descumprimentos contratuais, visando à caducidade do contrato, conforme declarações dadas pelo próprio Governador¹⁵.

O atual governador era membro do Conselho Gestor de PPP durante os governos de Eduardo Campos, quando ocupava a cadeira de titular da Secretaria de Administração e, posteriormente, a da Secretaria de Fazenda. Portanto, envolveu-se nas decisões estratégicas relacionadas aos contratos de PPP que agora desafiam a sustentabilidade e credibilidade do programa estadual.

Em todo caso, apesar do cenário agitado, estes são os projetos que ainda permanecem na pauta do Conselho Gestor de PPP do Estado ou, pelo menos, que não foram expressamente arquivados:

PROJETO	SEGMENTO
Autoprodução de Energia Elétrica na Administração Pública	Energia
Complexo da Polícia Científica	Prédios Públicos
Nova Sede do TJPE	Prédios Públicos
Rota do Capibaribe e Ramal da Copa	Rodovia
Campus Integrado da Universidade de Pernambuco	Educação
Duplicação da Rodovia PE-001	Rodovia

Acompanhando as 27 atas de reuniões ordinárias do Conselho Gestor de PPP, além de 4 extraordinárias, é possível identificar pelo menos 11 projetos que, em algum momento entre 2006 e 2013, deixaram de ser prioridade e foram explicitamente arquivados. Segue a lista abaixo:

PROJETO	SEGMENTO
Ampliação de Gasoduto	Energia
Expresso Cidadão	Atendimento ao Cidadão
Plataforma Logística Multimodal de Salgueiro	Logística
Projeto Ecológico Integrado de Logística Multimodal e Complexo Industrial na Região do Litoral Norte	Complexos Industriais
Saneamento de Barreiros, Rio Formoso, Sirinhaém e Tamandaré	Resíduos Sólidos
Sistema Viário, Melhoramento Urbano e Expansão Imobiliária do Eixo de Ligação Viário Norte	Multinegócios
Sistema de Monotrilho na Região Metropolitana do Recife	Trem Urbano
Arco Viário da Região Metropolitana de Recife	Mobilidade Urbana
Gestão de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos
Eixo de Ligação Norte	Rodovia
Portal Oeste e Recuperação e Requalificação da BR-232	Rodovia

O Governo do Estado de Pernambuco estima uma Receita Corrente Líquida de, aproximadamente, R\$20,2 bilhões para o exercício de 2015. Isso permitiria gastos com contraprestações de projetos de PPP de até R\$1,01 bilhão por ano.

Neste aspecto normativo, portanto, é possível dizer que há espaço fiscal para novos projetos.

Entretanto, antes de pensar em novos projetos, o poder público estadual precisa se engajar para criar uma estratégia de comunicação que recupere a credibilidade do programa e supere a desconfiança que foi gerada na sociedade e na imprensa local, em função das experiências recentes que têm sido divulgadas nos jornais.

¹⁵Ver em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/07/24/governador-paulo-camara-confirma-extincao-da-ppp-de-itaquitinga-estado-vai-assumir-a-penitenciaria-191593.php>

5.3 Estado do Ceará

O programa de PPP do Estado do Ceará foi instituído pela Lei n.º 14.391/09, durante o primeiro mandato do Governador Cid Gomes (PSB), período em que também foi assinada a primeira PPP do Estado - a do Castelão - em novembro de 2010.

No segundo mandato de Cid Gomes, momento em que o Governador inclusive migrou do PSB para o recém-criado PROS, foram assinadas todas as outras três PPPs cearenses que temos até hoje, conforme a lista abaixo:

PROJETO	PROJETO
Estádio Castelão	Estádios
Hospital Regional Metropolitano – HRM	Saúde
Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó	Mobilidade Urbana
Vapt Vupt	Atendimento ao Cidadão

A PPP do Castelão viveu momentos polêmicos no final de 2014.

O Governo do Estado declarou a intervenção na concessão administrativa, alegando descumprimentos contratuais por parte da concessionária. O Decreto que declarou a intervenção foi revogado em poucos dias, mediante a assunção de compromissos pela concessionária, entretanto, os desafios regulatórios permanecem. Em janeiro deste ano, foi aplicada uma multa na concessionária pela Secretaria Especial de Grandes Eventos Esportivos e no final do mês de agosto, o Ministério Público do Ceará abriu um inquérito civil para avaliar a regularidade da concessão.

Outro contrato que enfrentou muitos desafios foi o da Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó.

No caso da ponte, pelo menos, os principais desafios foram travados anteriormente à assinatura do contrato. Depois de uma extensa análise do Tribunal de Contas do Ceará, o Poder Executivo obteve a autorização para a celebração do contrato, mediante o ajuste de cláusulas, como a exclusão daquela que gerava a obrigação à concessionária de construir o novo prédio da Procuradoria Geral do Estado.

O Governo do Estado do Ceará estima, para o final de 2015, um total de R\$15,3 bilhões a título de Receita Corrente Líquida, o que gera uma margem para comprometimento de até R\$765 milhões em contraprestações de projetos de PPP. Ou seja, mesmo com as quatro PPPs em operação, há a possibilidade fiscal de assinatura de novos contratos, considerando o critério objetivo da RCL.

Apesar de estarmos há quase um ano sem a assinatura de um novo contrato de PPP e de nenhum contrato ainda ter sido celebrado na gestão do atual chefe do executivo, Camilo Santana (PT), existe um *pipeline* de projetos interessante que, em menor ou maior medida, podem se converter em contratos assinados nos próximos meses, conforme tabela abaixo:

PROJETO	SEGMENTO
Arco Rodoviário Metropolitano de Fortaleza	Rodovia
Central de Cogeração a Gás	Energia
Centro de Eventos	Cultura
Complexo de Alta Segurança	Sistema Prisional
Metrô de Fortaleza – Linha Leste	Trem Urbano
Novo Aeroporto do Ceará	Aeroportos
Rodovias Estaduais CE 040, CE 060 e CE 085	Rodovia
Terminal Intermodal de Cargas do Porto de Pecém	Portos
Trem do Cariri	Trem Urbano
Unidades Socioeducativas para Adolescentes em Conflito com a Lei	Sistema Prisional
Acquário Ceará	Multinegócios
Usina de Dessalinização	Multinegócios

Desta lista de projetos presentes na tabela anterior, podemos destacar a Central de Cogeração à Gás, cuja homologação e adjudicação aconteceram há quase dois anos atrás (à Normatel Engenharia Ltda), mas o contrato ainda não foi assinado.

O Acquário Ceará também é digno de nota pois trata-se de um empreendimento cujas obras estão quase pela metade, mas, diante do desafio fiscal que se impõe para a conclusão do equipamento, tem sido cogitado conceder a exploração à iniciativa privada mediante a conclusão dos investimentos¹⁶.

Por fim, a construção de uma Usina de Dessalinização tem sido considerada para superar os anos de estiagem e a crise hídrica que ameaça do estado do Ceará. Segundo a Secretária Estadual de Desenvolvimento Econômico, Nicolle Barbosa, a decisão técnica e política de seguir adiante estudando as alternativas de implementação deste projeto já está tomada¹⁷.

¹⁶ Ver em <http://www.opovo.com.br/app/politica/2015/06/29/noticiaspoliticas,3461977/acuario-ceara-nao-tem-mais-retorno-e-sera-concluido-diz-camilo.shtml> e <http://www.al.ce.gov.br/index.php/clipping-o-estado/item/44787-governador-busca-ppp-para-concluir-obras-do-acuario> Ver em <http://www.opovo.com.br/app/politica/2015/06/29/noticiaspoliticas,3461977/acuario-ceara-nao-tem-mais-retorno-e-sera-concluido-diz-camilo.shtml> e <http://www.al.ce.gov.br/index.php/clipping-o-estado/item/44787-governador-busca-ppp-para-concluir-obras-do-acuario>

¹⁷ Ver em <http://diariodondeeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/cipp-pode-ganhar-usina-de-dessalinizacao-em-dois-anos-1.1295616>

5.4 Outros Governos Estaduais

Outros governos estaduais no Nordeste também já assinaram contratos de PPP.

O Estado das Alagoas possui dois contratos assinados, o do Sistema Adutor do Agreste e do Esgotamento Sanitário da Parte Alta de Maceió. Além disso, o governo alagoano já divulgou a intenção de construir um centro integrado de ressocialização, unidades de atendimento ao cidadão (“facilita cidadão”) e um VLT, em regime de concessão ou PPP.

O Rio Grande do Norte, por sua vez, resolveu reformar o Estádio das Dunas para a Copa do Mundo de 2014 por meio de uma PPP, sendo este, por enquanto, o seu único contrato assinado.

O Hospital Traumatológico de Urgência e Emergência, em Natal, que é um projeto do Governo do Estado, chegou a ser levado à consulta pública em meados de 2013, depois de ter seus estudos desenvolvidos pela Andrade Gutierrez, no contexto de um PMI. Divergências entre o executivo e o legislativo sobre como acomodar os gastos com as contraprestações no orçamento estadual parecem ter sido a causa de o projeto não ter ido adiante e alcançado as demais etapas do ciclo de vida da PPP¹⁸.

Ainda no Rio Grande do Norte, recentemente, houve a publicação do Decreto Estadual nº 25.422/2015, que regulamenta o uso do PMI, sinalizando a intenção de se desenvolver novos projetos de concessões e PPPs no Estado.

O Decreto Estadual nº 25.422/2015 é também aplicável nos casos de arrendamento de bem público e concessão de direito real de uso, assim como apresenta regras sobre a possibilidade de que a iniciativa privada solicite autorização e, ato contínuo, apresente estudos de viabilidade completos de eventuais projetos (inclusive com a eventual dispensa da etapa de chamamento público dos interessados). Se houver chamamento, apenas uma empresa interessada receberá a autorização.

O Governo do Estado do Piauí, apesar de não ter nenhum contrato assinado, tem merecido destaque pelo seu esforço de estruturação de equipe interna e de planejamento da carteira de projetos de concessões e PPPs para os próximos anos. Atualmente, são pelo menos 14 projetos em diferentes níveis de maturidade, que estão merecendo a atenção da Superintendência de Parcerias e Concessões do Estado, vinculado à Secretaria de Governo, conforme demonstra a tabela a seguir:

PROJETOS	SEGMENTO	ETAPA	ESTADO CONCEDENTE
Central de Abastecimento do Piauí – Ceapi	Logística	PMI Iniciado	Piauí
Centro de Convenções de Teresina	Multinegócios	Modelagem Iniciada	Piauí
Complexo Criminal da Grande Teresina	Sistema Prisional	Modelagem Iniciada	Piauí
Complexo Turístico do Servidor Público do Estado	Cultura	Modelagem Iniciada	Piauí
Contorno Rodoviário de Teresina	Rodovia	Intenção Pública	Piauí
Ferrovia de Luís Correia	Ferrovia	Intenção Pública	Piauí
Novo Centro Administrativo	Prédios Públicos	PMI Iniciado	Piauí
Plataforma Logística Multimodal	Logística	PMI Iniciado	Piauí
Porto de Luís Correia	Portos	Intenção Pública	Piauí
Rodovia Transcerrados	Rodovia	PMI Iniciado	Piauí
Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – Municípios	Saneamento	PMI Iniciado	Piauí
Terminais Rodoviários	Rodoviária	Consulta Pública Encerrada	Piauí
Unidade do Programa Espaço da Cidadania de Teresina	Atendimento ao Cidadão	PMI Iniciado	Piauí
Veículo Leve sobre Trilhos	Trem Urbano	Intenção Pública	Piauí

¹⁸Ver em <http://jornaldehoje.com.br/construcao-hospital-de-trauma-em-natal-sem-previsao-para-sair-papel/>

O projeto dos “Terminais Rodoviários”, cujo edital está pronto e já foi submetido à consulta pública, trata de uma concessão comum, com investimento estimado de, aproximadamente, R\$130 milhões e que deverá ser licitada nos próximos meses.

Dentre todos os estados nordestinos, Maranhão, Sergipe e Paraíba são aqueles com as movimentações mais tímidas, até hoje, quando se trata do tema de concessões e PPPs. Apesar de terem publicado suas leis sobre o tema, respectivamente, em 2006, 2007 e 2008, pouco (ou nenhum) avanço pode ser registrado a respeito de contratos desta modalidade nas atividades da administração pública estadual.

O Governo do Estado da Paraíba, em meados de 2013, chegou a conceder a autorização, em sede de PMI, para que a KPMG Structured Finance S.A. fizesse os estudos de viabilidade de um novo centro administrativo. Depois de duas prorrogações para a entrega dos estudos, não se tem registro, nos veículos oficiais de comunicação do Estado, de nova movimentação deste projeto desde meados de 2014. Ou seja, não se sabe se este projeto poderá ressurgir ou se foi arquivado.

O Governo de Sergipe chegou a se dedicar para tentar pensar a pauta de PPP no Estado de modo organizado. Comandado pela Secretaria de Planejamento e contando com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de Sergipe, foram desenvolvidos trabalhos de diagnóstico e priorização de demandas identificadas nas pastas, no intuito de se fabricar uma revisão do plano de PPPs para ser apresentada ao Governador.

O Estado do Maranhão, entre todos, talvez seja aquele mais atrasado quando o assunto são as concessões e as PPPs. Apesar de ter um marco regulatório próprio e de abrigar a única capital nordestina a ter um contrato de PPP assinado, o Governo do Estado nunca alocou energia para a estruturação de um programa ou de projetos desta natureza. Entretanto, em entrevista ao Valor Econômico durante a corrida eleitoral de 2014, o Governador Flávio Dino (PCdoB) se manifestou favorável às PPPs¹⁹.

¹⁹Além dos partidos, Dino disse que também tenta obter apoio da iniciativa privada para seu projeto de ser candidato a governador. Apesar de ser filiado a uma sigla de inspiração comunista- o Partido Comunista do Brasil (PCdoB)-, Flávio Dino considera as parcerias público-privadas essenciais para resolver problemas de setores básicos, desde presídios a saneamento e habitação. ‘O Estado é insubstituível. A crise de 2008 demonstrou isso. Porém, ele sozinho não dá conta das tarefas fundamentais. Na Embratur o que mais fiz foi parceria com o setor privado. Porque é impossível implementar uma política pública sem o setor privado’’. – (Valor Econômico, 03/02/2013)

5.5 Municípios Nordestinos

Dos 81 contratos de PPP assinados no Brasil, 44 deles são estaduais e 33 são municipais.

A Região Nordeste contribui para quase 39% dos contratos estaduais, mas o cenário é muito diferente quando se trata das PPPs em nível municipal.

Apenas 6% das PPPs municipais celebradas no Brasil se encontram em território nordestino.

Há dois contratos de PPP assinados no Nordeste. O primeiro deles, assinado em maio de 2012, foi a PPP de Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos de São Luís, capital do estado do Maranhão. O outro contrato diz respeito à Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos do município de Paulista, oitava maior cidade pernambucana.

Essa situação não deve persistir por muito tempo.

O *pipeline* de projetos municipais no Nordeste está bastante diversificado e movimentado. Como se pode perceber pela tabela abaixo, são mais de 40 iniciativas mapeadas de projetos em diferentes estágios do ciclo de vida de uma concessão:

UF	MUNICÍPIO	PROJETO
SE	Aracaju	Edifício Garagem
SE	Aracaju	Iluminação Pública
SE	Aracaju	Mercados Centrais
BA	Camaçari	Centro Comercial
PE	Camaragibe	Gerenciamento da Rede de Iluminação Pública
PE	Camaragibe	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos
PB	Campina Grande	Cine Capitólio
PI	Campo Maior	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
PE	Caruaru	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos
PE	Caruaru	Serviços de Iluminação Pública
MA	Caxias	Iluminação Pública
AL	Delmiro Gouveia	Iluminação Pública
BA	Feira de Santana	Centro Administrativo
BA	Feira de Santana	Centro de Comércio Popular
BA	Feira de Santana	Centro de Logística e Ceasa Atacadista
BA	Feira de Santana	Infraestrutura da Rede de Iluminação Pública
BA	Feira de Santana	Sistema de Deposição e Tratamento do Lixo
BA	Feira de Santana	Usina de Gás de Síntese e Sistema de Geração de Energia
CE	Fortaleza	Centro Administrativo
CE	Fortaleza	Infraestrutura Turística
CE	Fortaleza	Nova Câmara Municipal
CE	Fortaleza	Parque Tecnológico
CE	Fortaleza	Pontos de Integração dos Modais Urbanos
PE	Jaboatão dos Guararapes	Iluminação Pública
PE	Jaboatão dos Guararapes	Limpeza Urbana

PE	Jaboatão dos Guararapes	Mercados Públicos
PE	Jaboatão dos Guararapes	Vias Públicas
SE	Lagarto	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
AL	Maceió	Estacionamento Rotativo
AL	Maceió	Iluminação Pública
PE	Palmares	Resíduos Sólidos
PE	Paulista	Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos
BA	Salvador	Centro Administrativo Municipal
BA	Salvador	Estacionamento Rotativo e Edifícios Garagem
BA	Salvador	Museu da Música Brasileira
BA	Salvador	Requalificação Urbanística do Centro Antigo, Península de Itapagipe e Orla de Salvador (Salvador)
BA	Salvador	Sistema de Limpeza Urbana
MA	São José de Ribamar	Iluminação Pública
PE	São Lourenço da Mata	Resíduos Sólidos
MA	São Luís	Hospital Geral de Urgência e Emergência
MA	São Luís	Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos

Pelo fato de as prefeituras terem agora que se responsabilizar pela gestão dos parques de iluminação, em função de nova normatização da ANEEL, vários municípios vão olhar para as PPPs como a alternativa mais eficiente de lidar com esta obrigação.

Ademais, a necessidade de buscar fontes alternativas para a implementação de projetos de infraestrutura ou para a efficientização de gastos públicos fará com que cidades recorram ao instituto das PPPs, a exemplo do que Fortaleza, Salvador, Feira de Santana e Jaboaão dos Guararapes sinalizam que farão.

²²É importante notar que, entre as capitais do Brasil, somente Rio Branco, Belém, Macapá, Porto Velho e Florianópolis não possuem legislação específica de PPP.

6. PIL 2 – PROJETOS NA REGIÃO NORDESTE

O Programa de Investimento em Logística do Governo Federal teve a sua segunda etapa divulgada no dia 09/06/2015 (PIL 2^o). O programa tem por objeto a modernização da infraestrutura de transportes do país e, ao mesmo tempo, atuar na estratégia de retomada do crescimento da economia.

No segmento portuário, foram autorizados três novos Terminais de Uso Privado na Região Nordeste: Candeias (BA), São Luis (MA) e Ipojuca (PE). O total de investimento previsto para os três terminais supera R\$1,5 bilhão.

Foram também já publicados os editais dos PMIs dos aeroportos e das rodovias. Entre os novos projetos destes dois segmentos localizados na região Nordeste, são estimados investimentos da ordem de R\$11 bilhões.

6.1. Rodovias

Existem dois projetos no PIL 2 do segmento de rodovias que vão afetar diretamente a região nordeste: a BR-101/BA e a BR-101/232/PE.

O projeto da BR-101/BA consiste na duplicação do trecho Feira de Santana/Gandu e na melhoria do transporte de cargas entre Nordeste e Sudeste. O projeto tem investimento orçado em R\$1,6 bilhão e extensão total de 199km.

Já o segundo projeto, da BR-101/232/PE, diz respeito à Construção do Arco Metropolitano do Recife, melhoria do acesso ao Porto de Suape, e duplicação para Cruzeiro do Nordeste. Com uma extensão de 564km, o investimento estimado chega a R\$4,2 bilhões.

Interessante notar que o Portal Oeste e Recuperação e Requalificação da BR-232 foi estudada pelo Governo do Estado de Pernambuco, no ano de 2013, e o edital da consulta pública até chegou a ser publicado. Seria o primeiro caso de concessão administrativa no setor rodoviário no país. Impasses entre a União e o Governo Pernambuco levarão à suspensão da consulta pública e ao posterior cancelamento do projeto.

Tanto a BR-101/BA como a BR-101/232/PE têm previsão de serem colocados à leilão em 2016.

Além disso, está prevista o aditivo na concessão da BR-324/116/BA, no valor de R\$400 milhões, para criação de uma faixa adicional da região central da Bahia que faz divisa com o Norte de Minas Gerais ao litoral norte do estado.

6.2. Aeroportos

O Aeroporto Internacional de Salvador (Dep. Luiz Eduardo Magalhães), que é o mais movimentado da Região Nordeste e o oitavo mais movimentado do país (tendo registrado 9,2 milhões de passageiros em 2014), foi incluído na segunda etapa do PIL.

Entre os principais investimentos previstos, que deverão somar R\$3 bilhões, a futura concessionária deverá ampliar o terminal de passageiros e construir a segunda pista para pousos e decolagens.

O Aeroporto Internacional de Fortaleza (Pinto Martins) também foi incluído entre os quatro que serão objeto de concessão à iniciativa privada, na segunda etapa do Programa de Investimento em Logística. O aeroporto da capital cearense é o terceiro mais movimentado da Região Nordeste e o décimo segundo mais movimentado do país, com 6,5 milhões de passageiros registrados em 2014.

Os principais investimentos, que consistirão em encargos da concessionária e deverão somar R\$1,8 bilhão, consideram a ampliação do pátio e do terminal de passageiros.

²⁰Ver em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil>

7. O FUTURO DAS PPPS NA REGIÃO NORDESTE

Apesar de ser uma região de destaque e que muito contribuiu para a experiência nacional registrada até hoje, não há dúvidas de que existe um grande espaço para que as concessões e as PPPs continuem a prosperar no Nordeste brasileiro.

No que diz respeito aos Estados, não há razões para duvidar que o Estado da Bahia seguirá sendo referência e detentor do papel de incentivador para que demais estados e municípios do Nordeste se valham deste instituto para adimplir as suas necessidades públicas.

O Estado do Piauí e do Rio Grande do Norte parecem ser apostas bastante seguras de governos que terão contratos assinados neste mandato, em função da dinamicidade do pipeline ou pela preparação institucional para uma inflexão positiva no assunto.

O Estado das Alagoas, que assinou a PPP do esgotamento sanitário da parte alta de Maceió no final do ano de 2014, também poderá se engajar em outros projetos, tais como o “Facilita Cidadão” e o “Centro de Ressocialização”.

Pernambuco terá que dedicar esforços explícitos para recuperar a credibilidade do programa de PPP (sobretudo após as experiências do presídio de Itaquitinga e da Arena Pernambuco), partindo para uma estratégia de comunicação firme e dedicada especificamente a este fim, sob pena de não haver condições políticas de novos projetos serem implementados.

O Estado do Ceará viverá desafio similar, ainda que em menor proporção, pelo desgaste público em torno do Castelão e da Ponte Estaiada.

A opção por não enfrentar este desafio de resgatar a confiança do programa de PPP significará perder uma grande oportunidade de se valer da iniciativa privada para satisfazer demandas coletivas e consagradas nos planos de governo, especialmente diante do cenário fiscal atual. Ceará não assina um contrato de PPP novo há quase um ano e Pernambuco há quase três.

Enquanto isso, Sergipe ainda tem um caminho longo pela frente, apesar dos esforços de tentar organizar a pauta internamente. O desafio só não é maior em Sergipe do que na Paraíba e no Maranhão, que permanecem sendo grandes incógnitas para os próximos anos.

Abaixo, segue uma tabela com as respectivas Receitas Correntes Líquidas dos estados e o quanto cada um pode investir anualmente em pagamentos de contraprestações de Parcerias Público-Privadas.

UF ²¹	Receita Corrente Líquida (2014)	Disponibilidade para Pagamentos de PPPs
Bahia	R\$ 25.870.525.219,40	R\$ 1.293.526.260,97
Pernambuco	R\$ 18.475.020.080,82	R\$ 923.751.004,04
Ceará	R\$ 14.390.000.000,00	R\$ 719.500.000,00
Maranhão	R\$ 10.147.462.439,59	R\$ 507.373.121,98
Paraíba	R\$ 7.970.835.000,00	R\$ 398.541.750,00
Rio Grande do Norte	R\$ 7.801.589.661,20	R\$ 390.079.483,06
Piauí	R\$ 6.201.506.914,05	R\$ 310.075.345,70
Sergipe	R\$ 5.982.485.349,94	R\$ 299.124.267,50
Alagoas	R\$ 5.969.712.767,26	R\$ 298.485.638,36

No âmbito municipal, as ações detectadas são positivas. Entretanto, há que se pensar um modo de difundir o tema das PPPs de modo mais orgânico nos municípios, assim como é necessário que os municípios tenham algum suporte durante a construção de suas trajetórias com o tema.

Se as PPPs são temas complexos para Estados, que contam com recursos humanos e materiais em maior escala, para os municípios os desafios são ainda mais intensos.

Abaixo, a tabela apresenta as capitais nordestinas, classificadas de acordo com a sua capacidade de comprometimento do orçamento municipal com pagamentos de contraprestações em Parcerias Público-Privadas:

UF	Capital	Receita Corrente Líquida (2014)	Disponibilidade para Pagamentos de PPPs
BA	SALVADOR	R\$ 4.193.643.051,59	R\$ 209.682.152,58
CE	FORTALEZA	R\$ 4.092.734.095,26	R\$ 204.636.704,76
PE	RECIFE	R\$ 3.359.689.601,95	R\$ 167.984.480,10
MA	SAO LUIS	R\$ 1.977.149.399,31	R\$ 98.857.469,97
PI	TERESINA	R\$ 1.767.353.222,66	R\$ 88.367.661,13
PB	JOAO PESSOA	R\$ 1.536.294.631,85	R\$ 76.814.731,59
RN	NATAL	R\$ 1.533.228.045,21	R\$ 76.661.402,26
AL	MACEIO	R\$ 1.411.161.725,10	R\$ 70.558.086,26
SE	ARACAJU	R\$ 1.232.161.757,76	R\$ 61.608.087,89

Além das capitais, percebe-se que ainda há diversos municípios que poderão se engajar em PPPs e concessões nos próximos anos, tais como Jaboatão dos Guararapes, Feira de Santana, Olinda, Campina Grande, Timon, Camaragibe, Juazeiro do Norte, Mossoró, Sobral, Petrolina, dentre outros.

As PPPs não são prerrogativas das metrópoles. Como este estudo apresentou, a única PPP municipal nordestina que não está em uma capital fica na oitava maior cidade pernambucana. É cada vez mais comum identificar municípios menores pensando em estruturar contratos de longo prazo.

É preciso superar preconceitos para estudar as oportunidades disponíveis com a confiança de que elas podem ser, de fato, aproveitadas por empresas de todos os portes.

²¹Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação.

8. ESTUDOS DE CASO

8.1 Hospital do Subúrbio

A saúde no Brasil representa uma das mais relevantes e emergentes demandas sociais. A busca por meios alternativos de atender aos anseios da população, muitas vezes, vai obrigar os governos a pensarem em soluções “fora da caixa”, que prometam resultados a um menor comprometimento de recursos públicos.

Diante deste cenário, depois de 19 anos sem a inauguração de um novo hospital público de emergência na região metropolitana de Salvador, o Estado da Bahia pode comemorar a entrada em operação do Hospital do Subúrbio, a primeira PPP de saúde do país, com 298 leitos (30 leitos de “home care”) e 19.825 m² de área construída em 2 pavimentos (hospital 18.783 m²).

A seguir, faremos um breve descritivo da trajetória deste contrato desde a sua concepção e discutiremos alguns aspectos contratuais de destaque.

Depois de ter sido modelado em conjunto com o BNDES e o IFC, o Governo do Estado da Bahia lançou a consulta pública do Hospital do Suburbio, em outubro de 2009. O ressarcimento pelos estudos foi calculado em US\$1.000.000,00.

No mês seguinte, o BNB e o IFC divulgaram cartas manifestando a intenção de financiar o futuro vencedor da licitação, em uma tentativa de gerar confiança em potenciais interessados de que o projeto estava sendo bem visto pelos bancos públicos e pelos órgãos multilaterais de fomento.

Assim, em dezembro de 2009 a licitação foi publicada e o BNDES, pouco antes da entrega dos envelopes, divulgou carta de manifestação de interesse em financiar o projeto, juntando-se ao BNB e ao IFC.

A sessão de abertura dos envelopes, em fevereiro de 2010, revelou que dois grupos estariam interessados no objeto licitado: 1) Consórcio Salvador Saúde, formado pelas empresas Facility Participações Ltda. e SMA Empreendimentos e Participações S.A.; 2) Consórcio Promédica & Dalkia, formado pelas empresas Promédica Patrimonial S.A e Dalkia Brasil S.A.

Sagrou-se vencedor o consórcio Consórcio Promédica & Dalkia²², tendo o contrato sido assinado em maio de 2010, no valor de R\$ 1.035.000.000,00. O hospital foi inaugurado alguns meses depois, em setembro do mesmo ano.

Já houve quatro aditamentos deste contrato, que serviram para adequar a estrutura de garantias, corrigir questões formais do contrato e tratar as consequências do aumento da demanda por serviços. Um dos aditivos assinados serviu também para aumentar o valor da contraprestação, após a Governo do Estado da Bahia ter alterado unilateralmente o contrato para ampliar a quantidade de leitos de 298 para 373, sendo 60 de internação domiciliar e a substituição da cobrança de parte do valor da multa contratual por prestação de serviços de saúde.

Em relação aos aspectos contratuais de destaque, dois assuntos são particularmente relevantes: as obrigações da concessionária e o sistema de mensuração de desempenho.

²²Importante ressaltar que, em setembro de 2013, os fundos de investimento Axxon e Marceau Finance, juntamente com três executivos, compraram a Dalkia Brasil e deram-na o nome de Vivante.

Quanto às obrigações da concessionária, o contrato também atribuiu ao parceiro privado a responsabilidade pelos serviços clínicos (“bata branca”), além dos serviços de limpeza, manutenção recepção, segurança, nutrição e afins. Portanto, nesta concessão, a concessionária se responsabiliza pela internação hospitalar, pelo atendimento ambulatorial, pelo serviço de apoio e diagnóstico terapêutico.

Portanto, médicos, técnicos de enfermagem e enfermeiros, por exemplo, fazem parte do quadro de funcionários da concessionária, que não se limita a prestar apenas os serviços administrativos e de manutenção do equipamento público.

Em relação ao sistema de mensuração de desempenho, o modelo desenhado no contrato previu duas importantes componentes: pagamento de 70% da contraprestação vinculado aos “Indicadores Quantitativos”, ou seja, vinculados basicamente à demanda; e pagamento de 30% da contraprestação vinculada aos 31 “Indicadores de Desempenho”²³.

Os indicadores quantitativos – que representam 70% da remuneração – foram organizados em três grandes áreas, refletindo a exata organização das atividades de atendimento: (i) internação; (ii) urgência e emergência ambulatorio; (iii) serviço de apoio diagnóstico terapêutico. Além disso, foram criadas faixas de pagamento em conformidade com o atingimento das metas.

Os indicadores qualitativos – que representam 30% da remuneração – foram organizados em nove áreas, com maior peso para a acreditação hospitalar e para a qualidade da atenção, com a criação de faixas de pagamento em conformidade com o atingimento das metas.

Apesar de, numa primeira vista, a remuneração aparentar estar vinculada somente a fatores variáveis (70% à demanda e 30% ao desempenho), o contrato criou faixas para mitigar o efeito de a avaliação ser diretamente proporcional ao pagamento, fazendo com que a contraprestação pública total fosse, então, afetada apenas em 17% quanto aos indicadores quantitativos e apenas 9% quanto aos indicadores de desempenho, perfazendo um impacto máximo de 26% na contraprestação.

²³Anexo IV ao Contrato de Concessão

8.2 Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana

A concessão Administrativa para a exploração do Sistema de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana é uma das mais relevantes concessões do setor de saneamento do país. A revista Exame chegou a apontar o empreendimento como o segundo mais importante para o desenvolvimento do Brasil²⁴.

O projeto foi desenhado para contribuir para a mudança de um quadro preocupante para o Estado de Pernambuco: apenas 30% da Região Metropolitana do Recife tem acesso ao serviço de saneamento básico, conforme entrevista concedida pelo presidente da COMPESA, Roberto Tavares, em março deste ano²⁵.

Para a prestação de serviços de consultoria especializada para apoiar o poder concedente na preparação de ações e documentações para a licitação deste projeto, o Governo Pernambucano contratou a IFL Empreendimentos e Tecnologia Ltda. pelo valor de R\$144.877,64.

O consórcio “Grande Recife”, formado pelas empresas Lidermac Construções e Equipamentos Ltda. e Foz do Brasil S.A. e o consórcio “OAS AGBAR”, formado pelas empresas Construtora OAS Ltda. e Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. – AGBAR, foram os únicos que concorreram pelo objeto desta PPP.

Com proposta técnica superior e proposta comercial inferior, venceu a licitação o consórcio “Grande Recife”, que constituiu a Sociedade de Propósito Específico Foz do Atlântico Saneamento S.A. para ser a concessionária deste projeto²⁶.

O contrato com o Governo do Estado de Pernambuco foi assinado em 15/02/13, depois de o Tribunal de Contas do Estado ter emitido autorização formal, mediante as seguintes condições:

- A Taxa Interna de Retorno - TIR, no contrato não deveria ultrapassar o percentual previsto do estudo de viabilidade da Parceria Público Privada, ou seja, 8,41%, inclusive no que se refere a possíveis repercussões financeiras durante a execução contratual;
- Que o contrato especificasse qual seria o índice de reajuste, não podendo variar entre o IPCA e o índice de reajuste da tarifa paga pelos consumidores que utilizam os serviços prestados pela Compesa;
- Que fossem estabelecidos indicadores objetivos, no prazo de 02 meses, que evidenciem a qualidade dos serviços prestados à população pelo parceiro privado, incluindo o controle de qualidade e do prazo da execução das obras civis e de instalação dos equipamentos, bem como o controle da operação e manutenção dos sistemas, em especial o tratamento dos afluentes.

O valor do contrato desta PPP, com duração de 35 anos, se aproxima de R\$5,3 bilhões e os investimentos foram estimados em R\$4,5 bilhões.

²⁴Ver em <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/as-15-obras-prioritarias-para-o-brasil>

²⁵Ver em <http://www.folhape.com.br/blogdafolha/?p=201882>

²⁶Com a mudança de nome da Foz do Brasil S.A. para Odebrecht Ambiental, a Concessionária passou a se chamar Odebrecht Ambiental- Região Metropolitana do Recife/Goiana SPE S.A, posteriormente.

O objetivo do contrato, quando de sua assinatura, era elevar dos atuais 30% para 90% o índice de atendimento do serviço de saneamento básico na capital e nos 14 municípios que formam a Região Metropolitana do Recife, quais sejam: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Goiana, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

A expectativa é que o percentual de 90% seja atingido em um intervalo de 12 anos, por meio da instalação e recuperação de 9 mil km de redes de esgoto. Cerca de 3,7 milhões de pessoas seriam beneficiários desta PPP.

Segundo o presidente da COMPESA, Roberto Tavares. 100% dos esgotos coletados nessas cidades [atendidas pela PPP] serão tratados. *“Um avanço sem precedentes para a saúde pública de Pernambuco, que reduzirá custos com internações e medicamentos, e ajudará na erradicação de doenças gastrointestinais”*.²⁷

Em relação aos encargos da concessionária, o contrato atribui ao parceiro privado a responsabilidade pela execução, gestão e fiscalização dos “serviços delegados”; o apoio na execução dos “serviços não delegados”; a gestão e fiscalização dos “serviços complementares” e a execução e gestão dos “serviços associados”.

Os serviços delegados correspondem à execução de obras de construção do sistema, o atendimento às condições operacionais, as atividades de operação, manutenção e conservação e a prestação dos serviços associados.

Os serviços não delegados são os serviços de competência exclusiva da Administração Pública, não compreendidos no objeto da concessão administrativa.

Os serviços complementares são os serviços considerados convenientes, mas não essenciais, para manter o serviço adequado no sistema.

Os serviços associados correspondem às atividades que buscam a otimização do sistema de faturamento do poder concedente e a respectiva cobrança dos serviços aos usuários e recuperação dos recebíveis do governo.

O contrato também afasta da concessionária, expressamente, a responsabilidade sobre os “investimentos governamentais”, exceto no que diz respeito à interligação das respectivas obras, instalações e infraestruturas que os integram à rede de esgotamento já existente ou por ela executada. Por “investimentos governamentais”, devem ser compreendidos os investimentos que devem ser realizados pela concedente ou pela Administração Pública direta ou indireta, durante o prazo de vigência contratual da PPP, custeados por recursos orçamentários e cujas efetivações são de responsabilidade da concedente.

A regulação deste contrato conta com a atuação de um verificador independente, contratado pelo poder público, na figura de um consórcio formado pelas empresas KPMG, Engecorps e Tecdata, pelo valor de R\$1.852.662,05. Além de contribuir para aferir o cumprimento de obrigações contratuais, o verificador independente avalia o atingimento dos índices de desempenho previstos.

Entretanto, a parcela do pagamento público exposta às possíveis deduções a partir dos indicadores de desempenho é muito pequena. A contraprestação pública para a operação do sistema só poderá ser deduzida no limite do percentual correspondente à Taxa Interna de Retorno Real do Projeto, conforme proposta econômica do licitante vencedor, ou seja, menos do que 8,4% (que era o valor da TIR no estudo de viabilidade).

²⁷Ver em <http://www.aesbe.org.br/conteudo/impressao/7081>

No que se refere às garantias de pagamento do poder público, foi criada uma arquitetura contratual por meio da vinculação e cessão de parcela da receita futura da concedente, na mesma área de abrangência da PPP, decorrente da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A instrumentalização desta solução foi efetivada por meio da utilização de conta garantia, com um agente fiduciário.

Os recursos que são dados em garantia pelo poder concedente, a partir da cessão dos direitos creditórios, correspondem, a cada mês, ao montante necessário para se atingir ao fator de cobertura de 140% do valor mensal da contraprestação devida.

A receita da concedente decorrente da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na mesma área de prestação do serviço da PPP é automaticamente depositada, mensalmente, na conta-garantia.

No primeiro ano de operação da concessionária, que se concluiu em meados de 2014, foram investidos R\$115 milhões e o número de beneficiários já chegou a 25 mil pessoas, em áreas como Imbiribeira, na Zona Sul do Recife, e Nossa Senhora do Ó, distrito de Ipojuca, no Litoral Sul.

Neste segundo ano, serão investidos R\$230 milhões, beneficiando imediatamente 205 mil pessoas, em locais como Janga, em Paulista; Gaibu, no Cabo; e Cordeiro, no Recife. Também no segundo ano devem ser iniciados os serviços em Goiana, São Lourenço da Mata e Prazeres, em Jaboatão dos Guararapes. Essas novas obras devem atingir as residências de 651 mil pessoas.²⁸

²⁸Ver em <http://g1.globo.com/pe/pe-noticia/2014/07/ppp-do-saneamento-fecha-1-ano-com-25-mil-beneficiados-diz-compesa.html>