

REGIONAL CENTRO OESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Goiânia, 28 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 Centro-Oeste	23
5.1. Estado de Goiás	26
5.2. Estado do Mato Grosso	28
5.3. Estado do Mato Grosso do Sul	30
5.4. Distrito Federal	32
5.5. Municípios da Região Centro-Oeste	34
6. PIL 2 - Projetos na Região Centro-Oeste	36
7. O Futuro das PPPs na Região Centro-Oeste	37
8. Estudos de Caso	38
8.1. PPP Habitacional: Jardins Mangueiral	38
8.2. Concessão para Exploração da Rodovia BR-050 - GO-MG	42

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 83 contratos de concessão administrativa e concessão patrocinada firmados, sendo que 36 deles foram assinados a partir do ano de 2012.

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 unifor-

me 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-GO como anfitrião, o segundo evento regional do projeto, “Concessões e Parcerias: Ampliação das Oportunidades de Negócios”, terá lugar em Goiânia.

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 Centro-Oeste 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!

Goiânia, 07 de outubro 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

CARLOS ALBERTO MOURA

PRESIDENTE
SINDUSCON-GO

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 pública³. 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
Contratação de resultados e 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 61⁶ PMIs. Em 2014, 56⁷ PMIs. Em 2015, já foram publicados 108 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 83 contratos de PPP assinados no Brasil, 38 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 84 projetos cujos PMIs estão em andamento e foram publicados nos últimos 12 meses, com destaque para os projetos de rodovias e aeroportos da União, além dos 44 projetos do setor de Iluminação Pública que seguem em fase de estruturação.

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

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

⁷União: 7; Distrito Federal: 3; Estados: 11; Municípios: 34; Consórcio Público Municipal: 1.

⁸União: 22; Distrito Federal: 0; Estados: 14; Municípios: 70; Consórcio Público Municipal: 2. Dados até 08/10/2015.

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 34 projetos cujas respectivas consultas públicas estão em andamento ou já se encerraram, sendo que 21 deles são municipais, em mais de 18 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.

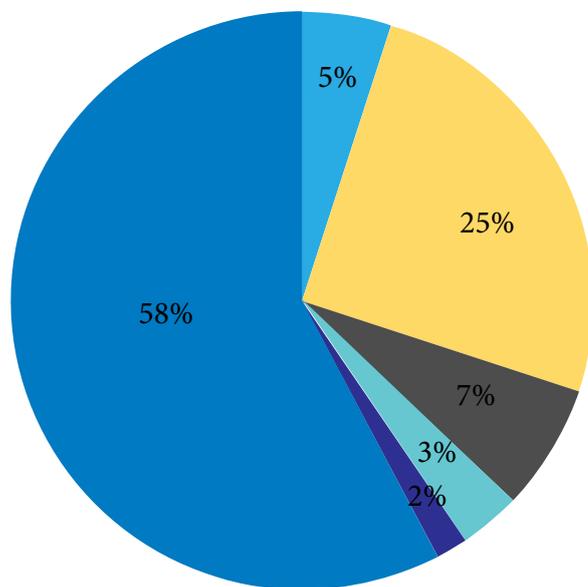
O art. 10, em seu caput, determina que as PPPs sejam todas licitadas na modalidade de concorrência, definida nos termos do art. 22, I, §1º, da Lei nº 8.666/93 como a modalidade de licitação entre interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos 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 83 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 09 contratos de Parcerias Público-Privadas;
- São mais de 145 bilhões de reais em valores contratados em projetos de PPP, sendo quase 1/4 deste valor corresponde a contratos assinados nos últimos 13 meses.
- São, aproximadamente, 177,7 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 Assinados

No âmbito estadual, são 45 as PPPs assinadas. Além de Minas Gerais, São Paulo e Bahia - que somam 27 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.

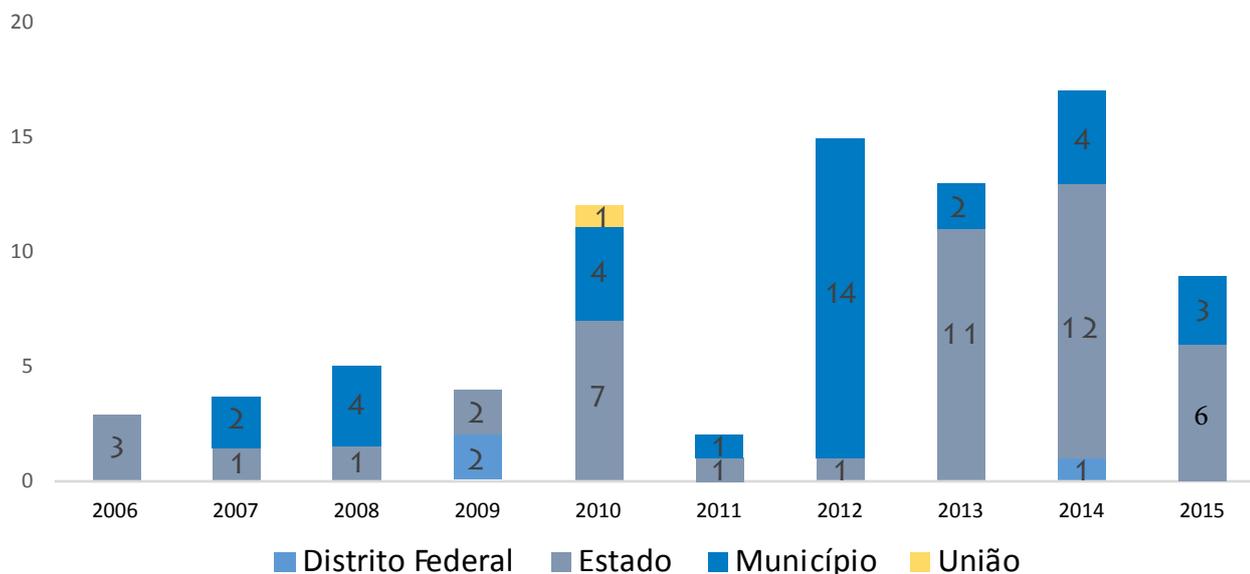
Na perspectiva municipal, entretanto, quando analisamos os contratos assinados de PPP, não se verifica a mesma pulverização que encontramos entre os Estados - pelo menos não entre as capitais. Observando os 33 contratos de PPP municipal que existem firmados no país, apenas Rio de Janeiro (3), Belo Horizonte (3), Campo Grande (1), 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 83 contratos de Parcerias Público-Privadas assinados no Brasil, nos três níveis da Federação e no DF.

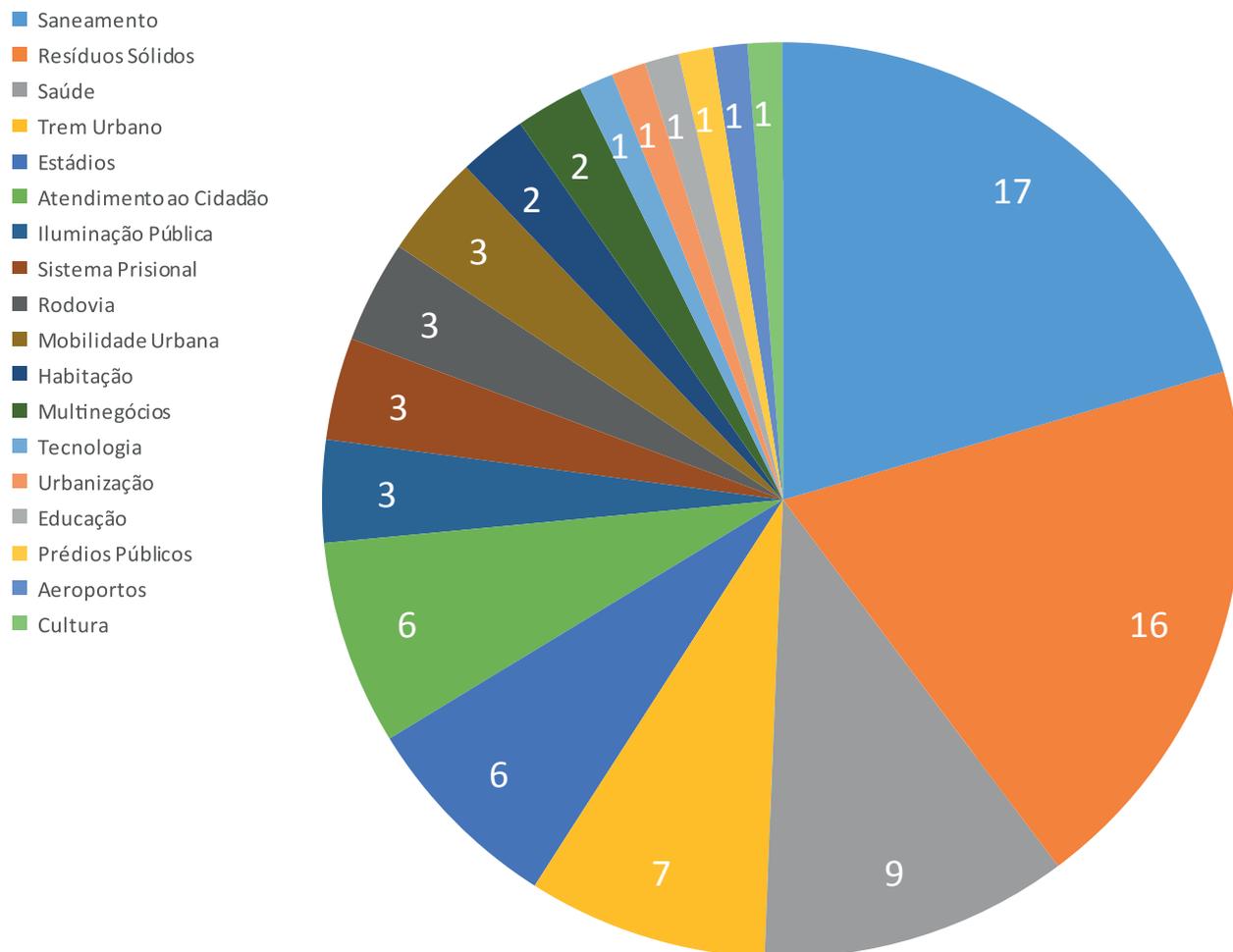
O gráfico abaixo ilustra o que foi discutido neste tópico, até então, organizando as PPPs a partir do ano de assinatura e nível federativo de ente concedente:

Contratos Assinados



Em 2015, 09 contratos de PPP já foram assinados, alcançando a seguinte configuração de contratos assinados por segmento, conforme dados do *Radar de Projetos*, da Radar PPP:

Segmentos dos Projetos



Os 83 contratos de PPP assinados, tal como informam as respectivas publicações oficiais dos extratos, somam, em valor de contrato, R\$145,5 bilhões¹⁰.

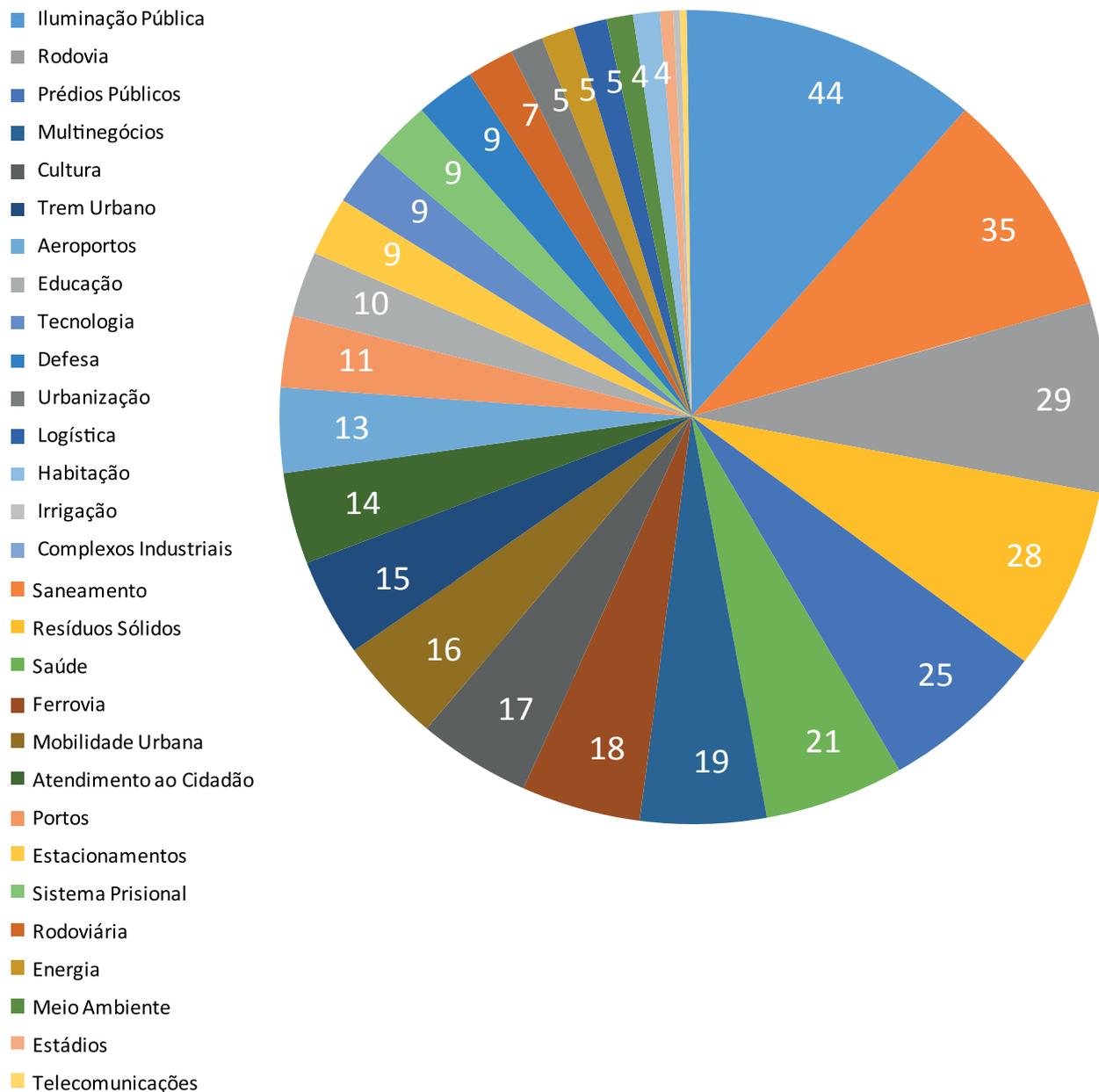
¹⁰Este cálculo considera os respectivos valores nominais dos contratos publicados pelos poderes concedentes, desconsiderando quaisquer índices de atualização e eventuais métodos diferentes que possam ter sido praticados para a definição do valor do contrato (soma do valor nominal máximo das contraprestações, 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 todas 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, consulta pública, licitação ou cujo vencedor já tenha sido declarado, mas o contrato ainda não fora assinado. São 386 oportunidades, divididas em 29 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 CENTRO-OESTE

Em relação ao perfil das concessões em operação na Região Centro-Oeste do país, é notória a predominância dos contratos em que o parceiro privado obtém a remuneração a partir da cobrança de tarifas dos usuários, sem a incidência das contraprestações do poder concedente.

Ou seja, a grande maioria dos projetos operacionais de concessão da Região Centro-Oeste é de contratos de concessão comum, regidas pela Lei nº. 8.987/95 e não de Parcerias Público-Privadas (Lei nº. 11.079/04).

Uma análise dos segmentos de rodovia e saneamento serve para ilustrar este quadro.

Nas concessões rodoviárias, existem 06 contratos em operação licitados pelo Governo Federal espalhados da seguinte forma nos três Estados da região:

GOIÁS		
CONCESSIONÁRIA	TRECHO	ACIONISTAS
Concebra	BR-060/BR-153/BR-262	Triunfo
MGO Rodovias	BR-050 GO-MG	Construtora Estrutural; Construtora Kamilos; Ellenço Construções; Engenharia e Comércio Bandeirantes; Greca Distribuidora de Asfaltos; Maqterra Transportes e Terraplanagem; Senpar; TCL Tecnologia e Construções; Vale do Rio Novo Engenharia e Construções
BR-040 S/A	BR-040 DF-GO-MG	Invepar
BR-153 SPE S/A	BR-153 TO-GO	Galvão Engenharia

MATO GROSSO		
CONCESSIONÁRIA	TRECHO	ACIONISTAS
Rota do Oeste	Início na Divisa entre Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, e término em Sinop no entroncamento com a MT 220	Odebrecht Transport

MATO GROSSO DO SUL		
CONCESSIONÁRIA	TRECHO	ACIONISTAS
MS Via	BR-163/MS	Companhia de Participações em Concessões ¹¹

No plano estadual das concessões rodoviárias, o Estado do Mato Grosso é que merece destaque:

CONCESSIONÁRIA	RODOVIA	TRECHO
Apasi	MT 242/491	83,8km entre Sorriso e Ipiranga do Norte
Administradora de Pedágios Rodovia da Mudança Ltda.	MTs 449/338	Lucas do Rio Verde e Tapurah/ Ana Terra
Intervias Concessionária Ltda.	MT 242/140/493	141km entre Sorriso/Nova Ubiratã e Boa Esperança
SPS Concessionária	MT 235	133km entre Nova Mutum e Santa Rita do Trivelato

¹¹100% pertencente ao Grupo CCR

Em relação às concessões no setor de saneamento, 03 grandes grupos empresariais têm atuações bastante representativas neste mercado.

A holding “Nascentes do Xingu”, do Grupo Aegea, possui 24 concessões em municípios do Estado do Mato Grosso. O mesmo grupo Aegea cuida também do serviço de saneamento da capital do Mato Grosso do Sul, Cuiabá, por meio da “Águas de Guariroba”.

A CAB Ambiental possui 06 concessões de saneamento no Mato Grosso, incluindo a capital Cuiabá.

A Odebrecht Ambiental, por sua vez, é detentora de 04 concessões de saneamento em municípios no Estado de Goiás, incluindo Aparecida de Goiânia.

Ao contrário das concessões comuns, entretanto, as PPPs ainda têm muito a avançar nesta região.

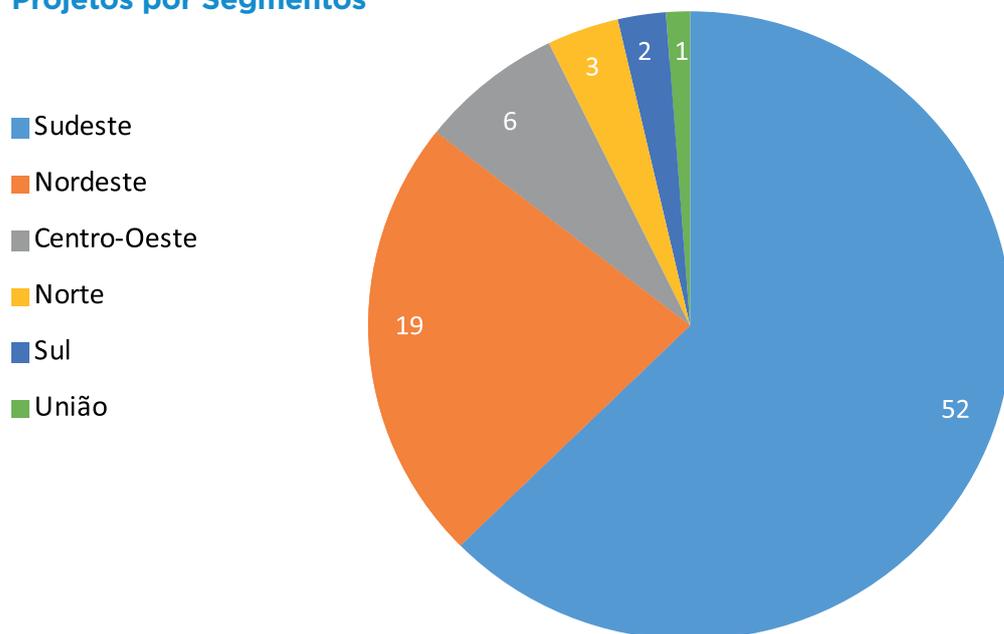
Apesar das declaradas intenções de diversos governos (tanto em nível estadual como municipal) de estruturar projetos de PPP, todo o Centro-Oeste conta com apenas 06 contratos assinados, conforme tabela abaixo:

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE	ASSINATURA	ACIONISTAS	VALOR (R\$)
Centro Administrativo	Prédios Públicos	Distrito Federal	08/04/09	CENTRAD Holding S.A.	3.095.381.301,60
Centro de Gestão Integrada	Atendimento ao Cidadão	Distrito Federal	10/04/14	IT2B Tecnologia e Serviços Ltda. e LPM Teleinformática Ltda. – EPP	777.203.487,10
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Campo Grande	25/10/12	Finacial Construtora Industrial Ltda. e LD Construções Ltda.	1.303.941.220,50
Programas Habitacionais: Jardins Mangueiral	Habitação	Distrito Federal	25/03/09	Zaurak Empreendimento Imobiliário Ltda., Silco Engenharia Ltda. e Cidade Jardins Incorporação S.A.	1.057.340.453,00
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Chapadão do Sul	06/04/15	Repram Reciclagem e Preservação Ambiental Ltda.	92.050.431,79
VLT no Eixo Anhanguera	Trem Urbano	Goiás	16/04/15	Odebrecht TransPort S.A.e Sitpar Participações S.A.	3.782.000.000,00

À exceção do que acontece no Distrito Federal, os contratos de PPP no Centro-Oeste parecem ser experiências isoladas dentro do poder público, uma vez que os 03 únicos contratos além daqueles firmados pelo GDF se limitam ao recém assinado VLT de Goiânia e às duas PPPs de resíduos sólidos em municípios sul-mato-grossenses.

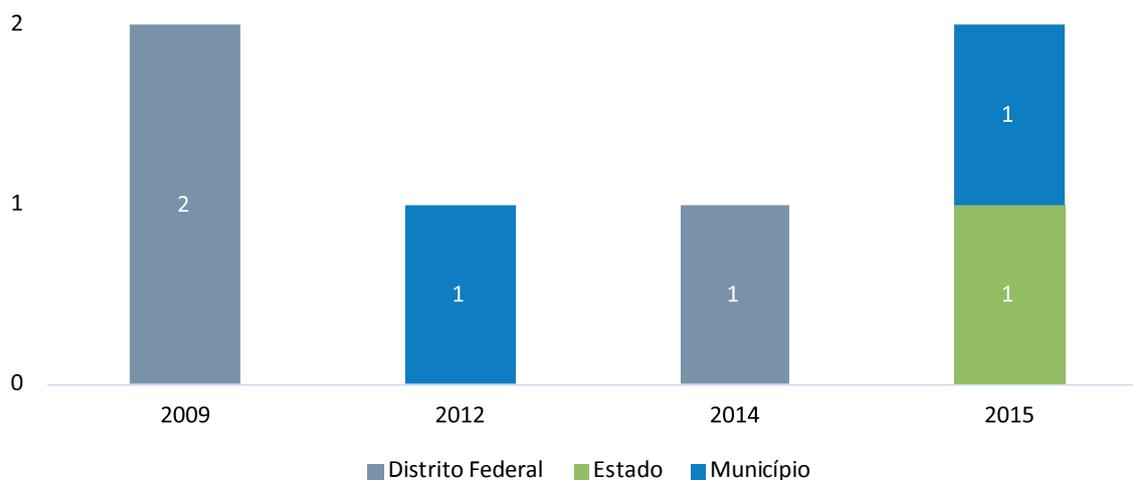
A Região Centro-Oeste, portanto, contribui para pouco mais do que 7% de todas as PPPs assinadas no Brasil, conforme gráfico abaixo:

Projetos por Segmentos



Contudo, é importante notar que, desconsiderando as PPPs do GDF, dos 03 contratos assinados, 02 deles foram firmados em 2015. Ou seja, é legítimo supor que os governos do Centro-Oeste estão despertando para o uso desta ferramenta, a exemplo do que ocorre com mais intensidade no restante do país.

O gráfico abaixo demonstra o ritmo de assinatura dos contratos de PPP na região:



No tópico a seguir vamos apresentar, de maneira sucinta, como os governos no Centro-Oeste têm se preparado para estruturar e gerir contratos de PPP e faremos uma análise do *pipeline* municipal da região.

5.1. Estado de Goiás

O programa de PPP do Estado de Goiás foi criado a partir da Lei n.º 14.910, de 11 de agosto de 2014, fazendo do Estado o quarto da federação a ter um marco regulatório próprio sobre o assunto, antes mesmo da publicação da Lei n.º 11.079/04.

A lei foi desenvolvida durante o segundo mandato do Governador Marconi Perillo (PSDB).

Após dois mandatos à frente do Palácio das Esmeraldas, Perillo deu espaço a seu vice, Alcides Rodrigues (PP), que assumiu o governo goiano no fim de março de 2006 e permaneceu, após ser reeleito, até o fim de 2010.

Depois deste período, Marconi Perillo retornou ao comando do governo em 2011, sendo novamente reeleito ao final de 2014. Neste seu quarto mandato em 16 anos, foi assinada a única PPP Estadual da Região Centro-Oeste, a do VLT no Eixo Anhanguera.

A Lei n.º 14.910/04 também instituiu o Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Desestatização, que também deveria atuar como o Conselho Gestor de PPP (CGPPP), nos termos do art. 3º da referida norma.

O marco legal de PPPs estadual criou ainda a Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás (Goiás Parcerias), sociedade de economia mista que tem por objetivo colaborar com o governo para a viabilização da implementação do programa de PPP, inclusive podendo assumir os direitos e obrigações decorrentes destes contratos¹². A Goiás Parcerias está autorizada por lei a prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros, além de explorar, gravar e alienar os bens integrantes de seu patrimônio como suporte na gestão dos contratos de PPP do Estado.

Uma curiosidade interessante sobre a Lei de PPP goiana está na instabilidade normativa que acompanhou o tema dos PMIs ao longo dos últimos anos.

O texto original do art. 8º da Lei Estadual foi acrescido, em 2009¹³, de um parágrafo que dizia que *“as pessoas que manifestarem interesse na estruturação de projetos (...), ficam impedidas de participar dos processos licitatórios dela decorrentes”*.

Entretanto, o Decreto nº 7.365/11, em seu art. 11, determinou que tal impedimento não mais se aplicaria. Na esteira deste Decreto regulamentador do uso do PMI, a Lei Estadual de PPP foi atualizada em 2012¹⁴, tendo sido revogado o dispositivo que trazia tal restrição aos elaboradores dos estudos.

Contudo, as alterações normativas sobre o tema não pararam por aí. Recentemente, foi publicado o Decreto nº 8.459/15, que altera o art. 11 do Decreto n.º 7.365/11, passando a permitir a participação dos autores ou dos responsáveis economicamente pela elaboração dos estudos em eventual licitação subsequente promovida pelo órgão ou pela entidade processante do PMI, ressalvada a hipótese em que a Administração Pública, por razões de relevante interesse coletivo, justifique a restrição desta participação.

Insta lembrar que o único contrato de PPP assinado no Estado de Goiás foi modelado por meio de um PMI, cuja autorização foi emitida em maio de 2011 e, portanto, quando ainda vigorava a redação original do Decreto nº 7.365/11. O fato é que, com as alterações normativas, a Odebrecht Transport S/A, que foi uma das elaboradoras dos estudos, hoje figura como acionista da concessionária da PPP do VLT do Eixo Anhanguera.

¹²A Goiás Parcerias é interveniente anuente do único contrato de PPP estadual assinado.

¹³Lei nº 16.865, de 30 de dezembro de 2009.

¹⁴Lei nº 17.930, de 27 de dezembro de 2012

A concessão patrocinada do VLT do Eixo Anhanguera foi celebrada em abril de 2015, com a concessionária Mobilidade Anhanguera S/A, composta pela Odebrecht Transport S/A (90%) e pela Sitpar Participações S/A (10%).

O contrato, no valor de R\$3.782.000.000,00, tem previsão de R\$1,3 bilhão de investimento e prazo de 35 anos.

Serão 13,6km, 12 estações, 5 terminais de integração, 30 trens e 240 mil passageiros transportados por dia. Cada viagem do VLT equivale à retirada de oito ônibus comuns ou 300 carros das ruas da cidade de Goiânia. Movido à energia elétrica, o veículo também contribuirá com a redução de poluentes.

Todo o trecho por onde os trens passarão será revitalizado, valorizando a paisagem da capital com novas calçadas, faixas para carros, sistema de drenagem, paisagismo, iluminação e mobiliário urbano.

Apesar de ser o único contrato de PPP assinado pelo Estado de Goiás, esta não foi a única tentativa recente de conceder um ativo estadual para que a iniciativa privada pudesse reformar/construir e gerir. A tabela abaixo traz os projetos de concessão pensados pelo governo goiano nos últimos anos:

PROJETO	SEGMENTO
Complexo Prisional Odenir Guimarães	Sistema Prisional
Esgotamento Sanitário na Região do Entorno do Distrito Federal	Saneamento
Rodovias GO-020, GO-060, GO-070 e GO-80	Rodovia
Vapt Vupt	Atendimento ao Cidadão
Veículo Leve sobre Trilhos no Eixo Anhanguera	Trem Urbano

No início de 2012, o Governo Estadual lançou um PMI para a construção do Complexo Prisional Odenir Guimarães. Os estudos foram realizados, o edital foi submetido à consulta pública e a licitação lançada em julho de 2014 (para ser republicada em setembro do mesmo ano).

Houve três pedidos de impugnação ao edital e somente uma empresa apresentou proposta. A comissão de licitação considerou inaceitável a documentação do proponente único e o projeto acabou sendo suspenso.

Os segmentos de rodovias e de saneamento também já mereceram a atenção do Governo do Estado de Goiás nos tempos mais recentes.

Em meados de 2013, foi lançado o PMI para a concessão das Rodovias GO-020, GO-060, GO-070 e GO-80. À exceção do trecho da GO-060, que contemplava também a duplicação, todos os outros tinham como objeto somente a operação das estradas. Não há, entretanto, registro público de avanço em relação à modelagem.

A Saneago – Saneamento de Goiás S/A – também já publicou um PMI, em fevereiro do ano passado, para a obtenção de estudos de viabilidade de projeto de concessão para a prestação de serviços de esgotamento sanitário na região do entorno do Distrito Federal, nos municípios de Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

Foram cinco os grupos cadastrados para a elaboração dos estudos: Odebrecht Ambiental S.A.; AEGEA Saneamento e Participações; CAB Projetos e Investimentos em Saneamento Básico Ltda.; CONEN Consultoria e Engenharia Ltda.; e SERVI Operações Técnicas e Serviços Ltda. Também faltam registros públicos oficiais sobre avanços em relação a este projeto.

Atualmente, a iniciativa que parece estar recebendo mais atenção do Governo do Estado é a do “Vapt Vupt”.

Em julho de 2015 foi publicado o PMI para levantamento de estudos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros para análise de viabilidade de projetos de Parceria Público-Privada para a reestruturação, ampliação, qualificação, implantação e gestão de unidades de atendimento ao cidadão do Estado de Goiás – “Vapt Vupt”.

Foi concedida a autorização para o grupo Shopping do Cidadão Serviços e Informática S.A. e para um consórcio formado por Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda. e 3PBrasil - Consultoria e Projetos de Estruturação de Parcerias Público-Privadas e Participações Ltda. Os estudos do primeiro grupo devem ser entregues até 31/10, enquanto que o segundo grupo terá até 18/12, em função de terem recebido a autorização para realização dos estudos posteriormente.

5.2 Estado do Mato Grosso

O marco legal de PPP do Estado do Mato Grosso, a Lei n.º 9.641/11, é relativamente recente, tendo sido publicado em novembro de 2011, durante o primeiro mandato de Sinval da Cunha Barbosa (PMDB)¹⁵.

Além de disciplinar o tema das Parcerias Público-Privadas no nível estadual, a Lei n.º 9.641/11 cuidou de criar o Conselho Gestor de PPP e o Fundo Garantidor das PPPs, na expectativa de gerar mais confiabilidade para os investidores acerca da regularidade dos pagamentos públicos.

Em relação ao tema de garantias, recentemente, houve a publicação do Decreto Estadual n.º 260/2015, que disciplinou os procedimentos relativos ao repasse de depósitos judiciais e administrativos ao Estado do Mato Grosso, nos termos da Lei Complementar Federal n.º 151/15, no qual é estabelecida a possibilidade de o Estado utilizar até 10% da parcela que lhe for transferida para constituição de Fundo Garantidor de PPPs.

A análise da legislação de PPP do Estado também nos leva a destacar alguns outros pontos que chamam a atenção.

Por ter sido editada em um momento histórico em que a Lei Nacional de PPP estabelecia um limite de 3% de comprometimento da Receita Corrente Líquida¹⁶ para as contraprestações em contratos de PPP, a lei mato-grossense acabou transcrevendo este dispositivo e, por consequência, transcreveu também o percentil. Com a alteração da Lei Nacional n.º 11.079/04, promovida pela Lei n.º 12.766/12, o limite passou para 5%, mas não há registro de ter havido uma atualização correspondente no âmbito estadual.

Outro ponto de atenção diz respeito a uma inovação interessante, que é a adoção de uma nova modalidade de gatilho para término dos contratos, para além do prazo decorrido. Esta alternativa foi introduzida no item “b”, do inciso III do art. 5º, e trata do efetivo “*montante financeiro retornado ao contratado em função do investimento realizado*”.

Essa figura, ainda inédita nas PPPs brasileiras, é bastante comum em outros lugares do mundo, como por exemplo nas concessões rodoviárias chilenas¹⁷.

Há também a previsão na Lei, de maneira muito explícita, da diminuição dos encargos da concessionária nas hipóteses de inadimplemento por parte do poder público, na tentativa de transmitir mais confiabilidade aos investidores.

Além da Lei Estadual de PPP, a Lei nº 9.854/12 criou uma sociedade anônima vinculada ao Gabinete do Governador que passou a ter um papel relevante na pauta de PPP estadual: a MT-Par (MT Participações e Projetos S/A).

A MT-Par recebeu o mandato de contribuir para o desenvolvimento das Parcerias Público-Privadas no Estado, estando o Governo Estadual autorizado a outorgar à sociedade os direitos de exploração sobre os ativos públicos a serem concedidos. Além de poder celebrar contratos de PPP, a MT-Par poderia prestar garantias às obrigações pecuniárias estaduais no âmbito destes contratos.

Para tanto, foi autorizado um capital social de R\$50.000.000,00, a ser subscrito e integralizado pelo Estado e por eventuais outras entidades da administração estadual¹⁸.

Há poucos meses, a MT-Par aumentou ainda mais a sua influência sobre o programa de PPP do Mato Grosso.

¹⁵À exceção do Acre e de Roraima - que são os únicos Estados da federação que ainda não possuem legislação específica sobre o tema - somente três unidades federativas levaram mais tempo do que o MT para promulgarem suas respectivas leis.

¹⁶Sob pena de a União não poder conceder mais garantias ou realizar transferências voluntárias.

¹⁷No caso do Chile, em síntese, a autoridade pública fixa o máximo valor a ser cobrado a título de pedágio e o vencedor do certame é aquele que, utilizando a taxa de desconto definida pelo Governo, solicita o menor valor presente líquido (VPL) de receitas por pedágio para cumprir com todo o objeto do contrato. Esse mecanismo reduz o impacto negativo de uma estimativa equivocada do fluxo de usuários, uma vez que o prazo da concessão se expande ou se abrevia se a demanda pelo serviço for maior ou menor do que o originalmente previsto. Com esse nível de segurança sobre o retorno do investimento, praticamente todas as demais garantias que o poder concedente poderia prestar tornam-se menos necessárias. O modelo também inibe propostas artificialmente baixas, uma vez que um VPL baixo poderia gerar o término antecipado da concessão ou reequilíbrios econômicos financeiros em favor do poder concedente, em um curto período de tempo.

¹⁸O capital social da MT-PAR poderá ser aberto em ambiente de bolsa de valores, devidamente autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, em processo de oferta pública de ações, visando a participação privada minoritária.

Em 28/05/2015, foi publicada a Resolução CGPPP n.º 002/2015, que delegou as atribuições da Secretaria Executiva do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas à MT Participações e Projetos S/A.

Neste contexto, foi publicado o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas para o Estado do Mato Grosso 2015/2016, deixando que o *pipeline* com a seguinte configuração:

PROJETO	SEGMENTO
Ganha Tempo	Atendimento ao Cidadão
Hospital Central	Saúde
Saneamento Básico	Saneamento
Soluções de TI para Gestão Pública	Tecnologia
Unidades Escolares	Educação
Unidades Prisionais	Sistema Prisional
Veículo Leve sobre Trilhos	Trem Urbano

Dos projetos apresentados na tabela anterior, destacamos que aquele referente às “Soluções de TI para a Gestão Pública” foi objeto de PMI no final do ano de 2013 para obtenção dos estudos visando à implantação, operação e manutenção do programa de identificação, autenticação e rastreamento eletrônico, na intenção de otimizar e modernizar a gestão de processos nos diversos órgãos e entidades estaduais. Entretanto, não se encontrou registros públicos sobre o avanço deste projeto depois da publicação do PMI.

O VLT, por sua vez, foi uma obra licitada em junho de 2012 (em regime de obra pública tradicional) e que, até hoje, se impõe como um grande desafio da gestão estadual. Com um valor de R\$1,4 bilhão, a obra encontra-se distante da sua conclusão e o imbróglio já foi inclusive judicializado. Em abril de 2015, a estruturação de uma PPP foi suscitada como uma alternativa para solucionar o problema.

O projeto para a construção, gestão e manutenção de unidades escolares, por sua vez, representa o mais recente movimento do presidente da MT-Par junto ao Governador do Estado relacionado a PPPs, tendo sido pauta de uma reunião ocorrida no final do mês de agosto deste ano.

Além destes três projetos, todos os demais citados na tabela anterior estão lastreados na divulgação do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas para o Estado de Mato Grosso 2015/2016.

Merece atenção especial o projeto do “Ganha-Tempo”, que consiste na implantação e operação de seis unidades de atendimento aos cidadãos em Sinop, Barra do Garças, Cáceres, Cuiabá, Lucas do Rio Verde e Rondonópolis.

O PMI do “Ganha Tempo” foi publicado em junho de 2015 e apenas uma empresa foi autorizada a desenvolver os estudos, a Shopping do Cidadão Serviços e Informática S/A. O autorizado teve até o final de agosto para entregar os estudos, que, atualmente, devem estar sob análise da equipe da MT-Par.

5.3 Estado do Mato Grosso do Sul

O programa de PPP do Mato Grosso do Sul é o programa estadual mais novo, entre todos os Estados da federação.

A publicação da Lei n.º 4.303, em dezembro de 2012 e durante o segundo mandato do Governador André Puccinelli (PMDB), instituiu o chamado PROPPP-MS, inaugurando a trajetória sul-mato-grossense no segmento das PPPs.

O interessante é que a Lei propôs um rol taxativo, em seu art. 3º, de 16 segmentos que poderiam abrigar contratos de PPP. Segue a lista:

- transportes públicos;
- rodovias, pontes, viadutos e túneis;
- portos e aeroportos;
- terminais de passageiros e plataformas logísticas;
- saneamento básico;
- destino final do lixo - Centro de Tratamento de Resíduos;
- desenvolvimento de atividades e projetos voltados para a área de pessoas com deficiência;
- ciência, pesquisa e tecnologia;
- agricultura urbana e rural;
- energia;
- habitação;
- urbanização e meio ambiente;
- esporte, lazer e turismo;
- infraestrutura de acesso às redes de utilidade pública;
- infraestrutura destinada à utilização pela Administração Pública;
- incubadora de empresas.

O marco legal do Estado também deu luz ao Conselho Gestor de PPP e à Unidade Central de Parcerias Público-Privadas, para auxiliar no desenvolvimento desta pauta e na estruturação e regulação dos contratos.

Merece destaque também a menção de que a Lei n.º 4.303/12 criou ainda a figura do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (FGPPP), com natureza privada, do qual podem participar, além do próprio Estado, suas autarquias, sociedades de economia mista, fundações públicas, empresas estatais e municípios de Mato Grosso do Sul, tendo por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em contratos de PPP.

O FGPPP garante até o limite correspondente a 30% das obrigações anuais decorrentes dos contratos inseridos no Programa de Parcerias Público-Privadas.

O Plano Estadual de PPP do ano de 2015 foi aprovado por meio da Deliberação n.º 02, de 10/12/2014, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada. Nesta deliberação, os seguintes projetos foram tratados como prioridades de Governo:

PROJETO	SEGMENTO
Complexo Prisional	Sistema Prisional
Complexos Hospitalares	Saúde
Parque Estadual das Várzeas do Rio Ivinhema	Meio Ambiente
Parque dos Poderes	Prédios Públicos
Unidades de Atendimento ao Cidadão	Atendimento ao Cidadão

Vale destacar que o Parque Estadual das Várzeas do Rio Ivinhema foi explicitamente referido como o piloto de uma política de Parcerias Público-Privadas para as Unidades de Conservação (UCs) do Estado.

Entretanto, não se teve notícias do avanço de nenhum destes projetos para que virassem PMIs, tampouco foi comunicado sobre qualquer amadurecimento interno sobre estas iniciativas.

Outros dois projetos, contudo, foram, em alguma medida, considerados para integrar o Plano Estadual.

Em setembro deste ano, foi divulgado que o Governo do Estado, por meio da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (Sanesul), entidade ligada a Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra) estaria elaborando um projeto de PPP de R\$1,7 bilhão de investimento estimado para melhorar a rede de esgoto em 68 municípios de Mato Grosso do Sul atendidos pela Sanesul.

O outro projeto é o Museu das Culturas Dom Bosco, popularmente conhecido como Museu do Índio, que foi inaugurado nas dependências do Colégio Dom Bosco de Campo Grande no ano de 1951. Em 1978, o acervo foi transferido para um prédio na Rua Barão do Rio Branco, no Centro da Cidade, e em 2009 passou a funcionar dentro do Parque das Nações Indígenas, recebendo, em média, 200 mil visitantes por ano. O Governador Reinaldo Azambuja (PSDB) anunciou, em março deste ano, a intenção de fazer uma PPP para a ampliação do museu.

Por fim, é relevante enaltecer a experiência do Estado do Mato Grosso do Sul com o contrato do Aquário Pantanal, que não é uma PPP em sentido estrito, mas é uma concessão a um parceiro privado para a operação, manutenção e exploração do equipamento público, que consiste em uma galeria de aquários e um centro de conhecimento e divulgação científica da biodiversidade.

O contrato, no valor de R\$145.000.000,00, foi assinado no final do ano de 2014 entre o Grupo Cataratas do Iguaçu S/A e o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL, com duração de 25 anos.

5.4 Distrito Federal

O programa de PPP do Distrito Federal foi instituído pela Lei n.º 3.792/06, durante o segundo mandato do Governador Joaquim Roriz (PMDB).

A legislação distrital foi bastante inspirada pela Lei n.º 11.079/04, inclusive copiando o limite percentual de comprometimento da RCL de 1%, que vigorava à época na legislação nacional. Nas atualizações normativas que se seguiram, nenhum texto se propôs a aumentar este limite, permanecendo em vigor o mesmo percentual de 2006 até os dias de hoje, mesmo tendo a Lei Nacional já ampliado este teto para 5%.

Entretanto, o texto original da legislação distrital de PPPs sofreu algumas atualizações desde a sua promulgação. Algumas leis que se seguiram serviram para detalhar competências do conselho gestor (4.828/12); autorizar a criação do Fundo Garantidor de PPPs (5.004/12); e aperfeiçoar a lei que criou o Fundo Garantidor (5.273/13).

Ao final da gestão do Governador Agnelo Queiróz, o Decreto n.º 35.083/14 foi editado para regulamentar a figura do Fundo Garantidor de PPP.

O fundo, de natureza privada, tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos no âmbito do Distrito Federal em virtude das PPPs. Por força do decreto, o patrimônio inicial subscrito para funcionamento do FGP-DF foi estabelecido em 5% da receita corrente líquida do exercício e o capital inicial integralizado era de R\$10.000.000,00. O agente financeiro do fundo é o Banco de Brasília S/A.

Mais recentemente, houve a publicação do Decreto n.º 36.699, de 26/08/2015, que dispõe sobre os depósitos judiciais e administrativos nas causas em que o Distrito Federal seja parte, no qual é estabelecida a possibilidade do Distrito Federal utilizar até 10% da parcela que lhe for transferida para constituição de Fundo Garantidor de PPPs.

Toda esta estrutura criada, em tese, serve para dar suporte aos 03 contratos de PPP que o Distrito Federal possui, além daqueles que ainda poderão vir a ser assinados. A tabela abaixo demonstra quais são os contratos em operação:

PROJETO	SEGMENTO
Centro Administrativo	Prédios Públicos
Centro de Gestão Integrada	Atendimento ao Cidadão
Programas Habitacionais – Projeto Jardins Manguelral	Habitação

O primeiro contrato de PPP assinado pelo GDF parece ser o único com uma gestão menos turbulenta.

A PPP do Conjunto Habitacional Jardins Manguelral foi a primeira Parceria Público-Privada do Setor de Habitação no Brasil e a primeira do Distrito Federal, assinada em março de 2009.

O projeto consiste em 8 mil unidades imobiliárias em um terreno de, aproximadamente, 200 hectares, em que parceiro privado se responsabiliza pela implantação, pelo gerenciamento e pela operação e manutenção do empreendimento.

O contrato foi assinado com a Jardins Manguelral Empreendimentos Imobiliários S/A, formada pelas empresas Zaurak Empreendimento Imobiliário Ltda., Silco Engenharia Ltda. e Cidade Jardins Incorporação S.A.

O segundo contrato de PPP do GDF foi o Centro Administrativo, assinado em abril de 2009 com a CENTRAD Holding S/A, formada por empresas do Grupo Odebrecht e Via Engenharia.

Mais de seis anos após a assinatura do contrato, o equipamento público, entretanto, ainda não está operacional. Apesar de ter sido “inaugurado” pelo Governador Agnelo Queiróz (PT) nos últimos dias do seu mandato, o espaço não conta com mobiliário, energia e água, que seriam obrigações que o GDF teria optado por contratar separadamente do escopo da PPP¹⁹.

O Centro de Gestão Integrada, por sua vez, foi o mais recente contrato de PPP assinado pelo GDF, em abril de 2014, com a ITEN Concessionária do Centro de Gestão Integrada S.A., formada pelas empresas IT2B Tecnologia e Serviços Ltda., LPM Teleinformática Ltda. – EPP.

Uma empresa denominada CGE S/A conseguiu na justiça a suspensão liminar dos atos relacionados ao contrato de concessão administrativa. A suspensão foi mantida pelo TJDF mesmo após o Distrito Federal ter agravado a decisão.

Diante do cenário particularmente crítico do Distrito Federal em relação ao aspecto fiscal²⁰, a pauta de PPP neste primeiro ano do Governador Rodrigo Rollemberg (PSB) pouco avançou. Contudo, é relevante notar que vários PMIs foram publicados entre 2011 e 2014 e que estes projetos podem tornar a fazer parte da agenda de prioridades do GDF quando as novas Parcerias Público-Privadas encontrarem espaço para prosperar. A tabela a seguir identifica quais são estas iniciativas:

PROJETO	SEGMENTO	DATA DE PUBLICAÇÃO DO PMI
Centro de Atendimento ao Cidadão – Na Hora	Atendimento ao Cidadão	30/10/2012
Centro Médico da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF	Saúde	23/10/2013
Data Center do Banco de Brasília	Tecnologia	29/08/2014
Nova Saída Norte	Mobilidade Urbana	04/12/2012
Programas Habitacionais – Setor Meireles e Jardins Mangueiral – Parte II	Habitação	29/11/2011
Programas Habitacionais – Setor Habitacional São Bartolomeu	Habitação	15/05/2014
Sistema Prisional – Complexo da Papuda	Sistema Prisional	26/03/2013
Via Interbairros	Mobilidade Urbana	17/07/2014

A título de curiosidade, vale ressaltar que o GDF, por meio da Terracap, chegou a publicar um PMI para a estruturação de uma PPP para o Centro Esportivo de Brasília, abrangendo o Estádio Mané Garrincha, o Ginásio de Esportes Nilson Nelson, o Ginásio e Complexo Aquático Cláudio Coutinho, o Autódromo Internacional Nelson Piquet e as Quadras Polivalentes. Os estudos deveriam também analisar e identificar as potencialidades do Centro de Convenções Ulysses Guimarães como complemento ao Centro Esportivo. O chamamento foi publicado em julho de 2013 e cancelado logo em setembro do mesmo ano.

¹⁹<http://www.diariodopoder.com.br/noticia.php?i=30873226670>

²⁰Ver em <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/12/rollemberg-divulga-analise-e-preve-receber-df-com-rombo-de-r-38-bi.html>

5.5 Municípios da Região Centro-Oeste

Dos 83 contratos de PPP assinados no Brasil, 34 são municipais e apenas 2 destes municípios pertencem à Região Centro-Oeste.

Ambos os municípios de que trata o parágrafo anterior estão localizados no Estado do Mato Grosso do Sul e assinaram contratos de PPP do segmento de resíduos sólidos, conforme explicitado na tabela abaixo:

PROJETO	CONCEDENTE	EMPRESAS QUE COMPÕEM A CONCESSIONÁRIA	VALOR DO CONTRATO
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Campo Grande	Financial Construtora Industrial Ltda. e LD Construções Ltda.	1.303.941.220,50
Resíduos Sólidos	Chapadão do Sul	Repram Reciclagem e Preservação Ambiental Ltda.	92.050.431,79

Campo Grande, além de ter em operação o contrato de PPP para a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, tornou pública a intenção de construir, mediante Parceria Público-Privada, até 300 unidades habitacionais no Jardim Cabreúva e Vila Planalto, no contexto de um projeto de requalificação da área central que foi pauta de uma reunião entre o Prefeito Alcides Bernal (PP) e representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no final de setembro deste ano.

À exceção de Campo Grande, as outras capitais da Região Centro-Oeste - Goiânia e Cuiabá - ainda não inauguraram a contagem dos contratos de PPP.

Goiânia, aliás, possui o programa de PPP mais recente de todas as capitais brasileiras, criado a partir da Lei n.º 9.548, de abril de 2015²¹. Goiânia, por meio da COMURG (Companhia de Urbanização de Goiânia), chegou a lançar um PMI para ampliação e operação do aterro sanitário da cidade. O PMI foi lançado em novembro de 2013 e suspenso por decisão do Tribunal de Contas em abril de 2014, por entender a corte que o município não deveria contratar a PPP sem um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Cuiabá, apesar de não ter nenhum contrato assinado, já se valeu duas vezes da ferramenta do PMI para solicitar ao mercado a elaboração de estudos técnicos de possíveis contratos de concessão. A primeira tentativa foi no início de 2014, para um projeto de resíduos sólidos, e a mais recente foi no fim de 2014, para o segmento de iluminação pública.

No interior, todos os Estados registram alguma movimentação de projetos de concessão que, no curto ou no médio prazo, podem se converter em contratos. A tabela a seguir apresenta algumas destas oportunidades:

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	Bela Vista (MS)
Ação Urbana Associada de Sete Serviços Públicos	Urbanização	Barra do Bugres (MT)
Centro de Convenções	Multinegócios	Aparecida de Goiânia (GO)
Espaço Garavelo	Multinegócios	Aparecida de Goiânia (GO)
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Aparecida de Goiânia (GO)
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Formosa (GO)
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Sorriso (MT)
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Várzea Grande (MT)
Parque Tecnológico	Complexos Industriais	Aparecida de Goiânia (GO)
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Aparecida de Goiânia (GO)

São pelo menos dois os destaques que podemos fazer em relação a esta última tabela.

²¹Cumpra-se anotar que Rio Branco, Belém, Florianópolis, Macapá e Porto Velho não possuem legislação própria sobre o tema.

O primeiro destaque é dedicado ao município de Aparecida de Goiânia. Por ter uma RCL próxima de R\$700 milhões, a Prefeitura pode comprometer até R\$35 milhões por ano em contraprestações de projetos de PPP sem sofrer as consequências do art. 28. da Lei n.º 11.079/04²². São cinco os projetos que compõem a pauta atual do município, incluindo os de iluminação pública, resíduos sólidos e a revitalização do Espaço Garavelo, que já foram inclusive objeto de PMI.

Outro destaque é que pelo menos quatro municípios da Região Centro-Oeste já se despertaram para o fato de que as PPPs podem ser uma alternativa eficiente para lidar com a obrigação de dar manutenção aos respectivos parques de iluminação, depois da Resolução n.º 414/10 da ANEEL, que reestabeleceu esta competência para as prefeituras.

Para além dos municípios que já manifestaram o interesse em realizar projetos de PPP e concessões na Região Centro-Oeste, há ainda várias Prefeituras que ainda não foram à pública para explicitar a intenção de desenvolver um programa de concessões, mas que poderiam muito bem ser provocadas neste sentido. A tabela abaixo serve para indicar alguns destes governos municipais:

UF	MUNICIPIO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (R\$)	CAPACIDADE ANUAL DE PAGAMENTOS EM PPPs (R\$)
GO	GOIANIA ²³	2.821.042.777,43	141.052.138,87
MS	CAMPO GRANDE	2.240.223.150,00	112.011.157,50
MT	CUIABA	1.268.043.718,02	63.402.185,90
GO	ANAPOLIS	633.128.315,82	31.656.415,79
GO	APARECIDA DE GOIANIA	619.776.260,63	30.988.813,03
MS	DOURADOS	548.705.523,13	27.435.276,16
MT	VARZEA GRANDE	356.362.360,17	17.818.118,01
GO	RIO VERDE	344.623.348,82	17.231.167,44
MS	TRES LAGOAS	325.096.332,24	16.254.816,61
MT	RONDONOPOLIS	251.895.537,00	12.594.776,85
GO	JATAI	211.282.666,17	10.564.133,31
GO	ITUMBIARA	210.962.467,47	10.548.123,37
GO	SENADOR CANEDO	204.508.410,59	10.225.420,53

²²Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)''

²³Valores do exercício de 2012. Todos os demais valores da tabela são do exercício de 2014, tendo como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional.

6.PIL 2 – PROJETOS NA REGIÃO CENTRO-OESTE

O Programa de Investimento em Logística do Governo Federal teve a sua segunda etapa divulgada no dia 09/06/2015 (PIL 2²⁴). 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.

Foram publicados os editais dos PMIs dos aeroportos e das rodovias. Nenhum aeroporto do Centro-Oeste entrou nesta segunda etapa do PIL²⁵, mas existem projetos de rodovias localizados na região Centro-Oeste cujos investimentos estimados superam a soma de R\$18 bilhões.

O projeto da BR-364/GO/MG, de 439km de extensão, tem o objetivo de conectar a região produtora de grãos do sul de Goiás ao Triângulo Mineiro e está orçado em R\$3,1 bilhões.

O trecho 364/060/MT/GO tem 704km de extensão e investimento estimado de R\$4,1 bilhões, com o objetivo de escoar produção do Centro-Oeste para portos dos Arcos Norte e Sul.

A BR-183/MT/PA, com 976km de extensão e R\$6,6 bilhões de investimento estimado, vai ligar Sinop (MT) a Itaituba (PA), na região do Porto de Miritituba, para aumentar o escoamento dos grãos pelos portos do Arco Norte.

Em uma segunda rodada, será duplicada a ligação do Mato Grosso do Sul com a divisa do Estado de São Paulo para reduzir custos do escoamento da produção agropecuária pelos portos do Arco Sul. A modernização da BR-267 deverá custar R\$2,0 bilhões, por um traçado de 249km de extensão. Com objetivo similar, a duplicação da BR-262 deverá custar R\$2,5 bilhões por um trajeto de 327km.

No segmento de ferrovias, o PIL2 contempla ainda a Ferrovia Norte-Sul, com extensão total de 1.430km e investimento de R\$7,8 bilhões, sendo que um dos trechos irá de Anápolis-GO até Palmas-TO. Além disso, está prevista a conclusão do corredor Norte-Sul no seu trecho sul com interligação com polo agroindustrial em Três Lagoas-MS, numa extensão de 895km e investimento estimado de R\$4,9 bilhões.

Um segundo projeto ferroviário contemplado no PIL2 e localizado na Região Centro-Oeste é o trecho que liga Lucas do Rio Verde (MT) até Miritituba (PA), com extensão total de 1.140km e investimento estimado de R\$9,9 bilhões, com o explícito objetivo de melhorar o escoamento da produção agrícola do Mato Grosso pela hidrovía do Tapajós.

Por fim, foi assinado Memorando de Entendimento Brasil-China-Peru com diretrizes e prazos para a realização dos estudos sobre a Ferrovia Bioceânica, rota estratégica de escoamento da produção, via Pacífico, para os mercados asiáticos. O trecho de Campinorte (GO) até Lucas de Rio Verde (MT) já está concluído, sendo ainda necessária a construção do trecho entre Sapezal (MT) e Porto Velho (RO), além das ligações internacionais.

²⁴Ver em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil>

²⁵A concessão do Aeroporto Juscelino Kubitschek, em Brasília, fez parte da primeira etapa do PIL e já está em operação.

7. O FUTURO DAS PPPS NA REGIÃO CENTRO-OESTE

A Região Centro-Oeste, nos últimos anos, foi a que mais teve crescimento quanto à sua participação no PIB nacional.

Comparando-se duas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos de 2002 e 2012, a Região Centro-Oeste saltou de 8,8% para 9,8% a sua participação na produção anual da riqueza do país²⁶.

Muito embora o Centro-Oeste mereça a atenção pelo seu protagonismo em ascensão na economia brasileira, há muito o que se fazer para melhorar a qualidade do gasto público nos seus Estados e Municípios.

O envolvimento da iniciativa privada para contribuir para a efficientização da alocação de recursos públicos e no nível de serviço prestado aos contribuintes é, certamente, uma alternativa que precisa ser, cada vez mais, incorporada à agenda dos governantes desta região.

Entre os Estados, é preciso que seja feita uma reflexão sistêmica de como o gasto público tem sido realizado nos projetos de infraestrutura nas últimas décadas.

É preciso que os governos se estruturam e se preparem para desenvolver programas que pressuponham a interação com a iniciativa privada por melhores resultados para a sociedade.

No caso do Distrito Federal, que já tomou consciência de maneira mais orgânica sobre a necessidade do envolvimento da iniciativa privada em projetos estruturados, a prioridade no curto prazo, em função das experiências com os contratos assinados, precisa ser o equilíbrio das contas e a reestruturação do programa de PPP. As turbulências na gestão dos contratos precisam ser incorporadas como lições para o aperfeiçoamento de projetos futuros e não tratadas como um desincentivo imediato às políticas de concessão e parcerias.

Abaixo, temos uma tabela dos Estados e do Distrito Federal quanto à capacidade fiscal de cada um dos entes para contratar Parcerias Público-Privadas, considerando o indicador da Receita Corrente Líquida previsto no art. 28, da Lei n.º 11.079/04:

UF	Receita Corrente Líquida (2014)	Disponibilidade para Pagamentos de PPPs segundo a Lei n.º 11.079/04
Distrito Federal	R\$ 17.504.269.623,87	R\$ 875.213.481,19
Goiás	R\$ 16.656.492.150,00	R\$ 832.824.607,50
Mato Grosso	R\$ 10.927.731.310,28	R\$ 546.386.565,51
Mato Grosso do Sul	R\$ 8.095.589.259,40	R\$ 404.779.462,97

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.

No plano municipal da Região Centro-Oeste, há uma longa jornada a ser percorrida. Ainda que se registrem esforços isolados de Prefeituras no sentido de estruturar projetos de concessão e de PPP, é preciso que se desenhe soluções de como as prefeituras podem se engajar para que tenham trajetórias de sucesso neste mercado. A formação de consórcios públicos municipais, por exemplo, pode ser uma solução eficiente para que municípios menores consigam estruturar contratos mais elaborados.

²⁶Ver em <http://www.valor.com.br/brasil/3779496/sudeste-concentra-552-do-pib-do-pais-diz-ibge>

8. ESTUDOS DE CASO

8.1 PPP Habitacional: Jardins Mangueiral

A PPP do Conjunto Habitacional Jardins Mangueiral foi a primeira Parceria Público-Privada do Setor de Habitação no Brasil e a primeira do Distrito Federal.

O projeto consiste na implantação de 8 mil unidades imobiliárias em um terreno de, aproximadamente, 200 hectares.

O parceiro privado se responsabilizou pela implantação e, atualmente, gerencia a operação e manutenção do empreendimento.

Implantado ao longo da DF-463, na região administrativa de São Sebastião, o Setor Habitacional Jardins Mangueiral ocupa uma área de 200 hectares, onde foram construídas as unidades habitacionais que ocupam 15 quadras condominiais, com três tipos de habitação: casas de dois e três quartos e apartamentos de dois quartos.

Em quatro anos após a assinatura do contrato, foram entregues mais de quatro mil casas²⁷.

Em conformidade com a Lei n.º 3.877, de 26 de junho de 2006, para participar de programa habitacional de interesse social, o interessado deve atender aos seguintes requisitos:

- ter maioridade ou ser emancipado na forma da lei;
- residir no Distrito Federal nos últimos cinco anos;
- não ser, nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- não ser usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- ter renda familiar de até doze salários mínimos.

Foram mais de 93 mil de pretendentes inscritos no programa para 30 mil moradores após a realização dos investimentos.

A início desta PPP se deu após um Procedimento de Manifestação de Interesse, publicado em agosto de 2007, sendo que no mês seguinte foi divulgado o termo de autorização para apresentação de projetos, estudos, levantamentos e investigações para a incorporação, construção, vendas, operação e manutenção do empreendimento imobiliário na área do Mangueiral.

Foram autorizadas as empresas Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A., Construtora Villela e Carvalho Ltda., Silco Engenharia Ltda., Soltec Engenharia Ltda., Topocart Topografia, Engenharia e Aerolevantamentos Ltda. e Geológica Consultoria Ambiental Ltda.

Em maio de 2008, foram aprovados os projetos, estudos, levantamentos e investigações apresentados pela empresa Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A, além do projeto básico da CODHAB, sendo autorizado o início do procedimento licitatório.

Na minuta do edital que foi à consulta pública, consta que a "CODEPLAN (...) emitiu o Termo de Autorização para as empresas (...) que atenderam à solicitação e manifestaram interesse em apresentar projetos, estu-

²⁷<http://www.governo.df.gov.br/home-ppp.html>

dos, levantamentos e investigações para a implantação de EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO (..) denominado PROJETO MANGUEIRAL (...), não tendo sido aprovado qualquer estudo técnico”. Contudo, na versão do edital de licitação, a Cláusula 22.3 determina que os custos relativos aos projetos, estudos, levantamentos e investigações deverão ser ressarcidos pelo licitante vencedor à Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A.

Ainda sobre a questão dos estudos de viabilidade do projeto, no exame do edital realizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), no âmbito do processo 35357/07, consta que foram apresentados *“todos os comprovantes para o ressarcimento (...) das despesas referentes aos projetos, estudos e investigações realizados pela Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A, os quais somaram R\$ 1.162.678,85. A Comissão Técnica do Conselho Gestor aprovou o valor de R\$ 961.426,50, em decorrência de glosas realizadas”.*

Portanto, inspirado nos estudos recebidos ao longo do PMI, o edital de licitação foi publicado em novembro de 2008.

O processo licitatório, assim como ocorre com a regulação do contrato atualmente, contou com uma atuação bastante vigilante do TCDF, que fez várias determinações à CODHAB de adequações ao edital.

Duas licitantes disputaram o projeto, o Consórcio Vida Nova Mangueiral e a Via Engenharia S/A.

Em março de 2009, o consórcio, que era composto pelas empresas Zaurak Empreendimentos Imobiliários Ltda., Silco Engenharia Ltda. e Cidade Jardins Incorporação S.A., sagrou-se vencedor do certame.

Constitui objeto do contrato de concessão a implantação do Bairro Mangueiral, o que compreende um grande volume de serviços de infraestrutura, a saber:

- Projetos (Urbanismo, Arquitetura, Paisagismo, etc.);
- Remoção de entulho e lixo presente no terreno;
- Movimentação de terra – escavações e aterro compactado;
- Implantação de toda a infraestrutura básica como água, esgoto, energia elétrica;
- Abertura de poços profundos para captação de água de abastecimento do bairro;
- Abertura e pavimentação das vias principais e secundárias;
- Implantação de sistema de drenagem pluvial;
- Construção do emissário de esgoto até a ETE;
- Construção do emissário do sistema de drenagem pluvial;
- Construção de calçadas e ciclovias;
- Implantação do sistema de iluminação pública;
- Paisagismo (Urbanização).

Conforme previsão dos estudos que apoiaram o edital, os investimentos citados anteriormente foram estimados em R\$82.811.880,65. Além disso, os custos de construção das UDEs (Unidades Domiliares Econômicas) seriam de R\$372.275.856,00, chegando ao custo total do empreendimento de R\$455.087.736,65.

A remuneração da Concessionária ocorre por meio de três contrapartidas, de naturezas distintas:

- A cessão do direito de exploração econômica do empreendimento imobiliários;
- A transferência da propriedade das áreas comerciais que compõem o empreendimento imobiliário;
- O pagamento de contraprestação pecuniária mensal, pela prestação dos serviços de operação e manutenção, variável de acordo com o índice de desempenho mensal.

Em relação à primeira, foi transferido ao parceiro privado o direito de explorar comercialmente a área do empreendimento, obtendo, a partir daí, receitas acessórias que contribuiriam para a rentabilização do investimento. Os lucros decorrentes desta exploração econômica complementar, nos termos da Cláusula 20.3 do contrato, seriam repartidos igualmente entre o parceiro privado e o poder concedente²⁸.

A segunda contrapartida consiste na transmissão do direito de propriedade sobre o terreno, restringindo a finalidade do uso para o cumprimento do objeto da concessão. Apesar de o valor máximo das unidades habitacionais estar determinado no edital, por meio do “Anexo XXIII – Critérios de Julgamento das Propostas Econômicas”, o parceiro privado, em um ambiente de competição, pôde estipular o valor que gostaria de praticar na comercialização dos imóveis, ciente de que estava definindo um componente central para o retorno pretendido frente ao investimento que seria feito.

Por fim, após a disponibilização das obras e com o início da prestação dos serviços de manutenção, o poder concedente ainda pagaria uma contraprestação mensal, vinculada à performance mensurada conforme indicadores estabelecidos em contrato.

Em regra, os indicadores são medidos de maneira bastante simples, podendo ser considerados “aprovados”, “aprovados com comentários” ou “reprovados”. Para fins de cálculo da nota, “aprovados” e “aprovados com comentários” se equivalem, razão pela qual podemos afirmar que os indicadores são medidos de maneira binária. Cada um dos quatro grupos pesa 25% em relação ao potencial impacto dos indicadores na contraprestação.

O valor teto da contraprestação foi inicialmente definido da seguinte forma, conforme proposta comercial vencedora da licitação:

ITEM	VALOR (R\$)
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção de áreas verdes	59.794,29
Valor mensal da prestação de serviço de limpeza urbana	209.280,00
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção do sistema viário	79.725,71
TOTAL	348.800,00

No 2º Termo Aditivo, a contraprestação foi corrigida para os seguintes valores, considerando a restrição da prestação do serviço às áreas públicas do empreendimento, ou seja, excluindo-se as áreas internas das quadras condominiais:

ITEM	VALOR (R\$)
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção de áreas verdes	52.451,13
Valor mensal da prestação de serviço de limpeza urbana	112.335,78
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção do sistema viário	20.569,44
TOTAL	164.786,91

No 3º Termo aditivo, em função de acréscimo da área do empreendimento, por parte do poder concedente, a contraprestação passou a ter a seguinte configuração:

ITEM	VALOR (R\$)
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção de áreas verdes	57.864,06
Valor mensal da prestação de serviço de limpeza urbana	121.410,63
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção do sistema viário	21.206,41
TOTAL	200.481,10

²⁸“20.3. As RECEITAS ACESSÓRIAS serão apuradas anualmente, de maneira que o seu resultado líquido será compartilhado com a CONTRATANTE, na proporção de 50% (cinquenta por cento) entre as PARTES.”

No 4º Termo Aditivo, para fins de adequação às novas obrigações relacionadas aos serviços de manutenção do sistema viário, o perfil da contraprestação variável passou a ser o seguinte:

ITEM	VALOR (R\$)
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção de áreas verdes	57.864,06
Valor mensal da prestação de serviço de limpeza urbana	121.410,63
Valor mensal da prestação de serviço de manutenção do sistema viário	27.850,22
TOTAL	207.124,91

No caso de falha da concessionária em atingir as notas na avaliação de desempenho (PF < 75), conforme tabela constante no item 1.11 do “Anexo XXVII – Quadro de Indicadores de Desempenho”, 40% da contraprestação ainda será devido ao parceiro privado. Em outras palavras, 60% do valor mensal correspondente à contraprestação variável não será afetado pela mensuração de desempenho.

Portanto, analisando todas as hipóteses de contraprestações existentes no contrato, que envolvem (i) a cessão do direito de exploração econômica do empreendimento e a comercialização de unidades domiciliares econômicas; (ii) a transferência da propriedade das áreas comerciais que compõem o empreendimento e (iii) o pagamento de contraprestação pecuniária mensal pela prestação dos serviços de operação e manutenção, deduz-se que a remuneração que pode ser efetivamente afetada pelo desempenho da concessionária corresponde a, aproximadamente, somente 0,98% do valor do contrato.

8.2 Concessão para Exploração da Rodovia BR-050 GO-MG

A concessão para a exploração da Rodovia BR-050/GO/MG é um contrato que se destaca a partir do perfil heterodoxo do licitante vencedor, que posteriormente constituiu a concessionária MGO Rodovias.

Antes de explicarmos os componentes que tornaram este contrato incomum, será feita uma breve descrição do projeto.

De maneira preliminar, insta esclarecer que este contrato não é uma Parceria Público-Privada no sentido estrito da Lei nº11.079/04, pois não existem pagamentos públicos e a receita do operador privado é obtida, quase que integralmente, a partir da cobrança de tarifa dos usuários.

Trata-se, portanto, de uma concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, compreendendo a prestação dos serviços de recuperação, manutenção, conservação, operação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade do Sistema Rodoviário da rodovia BR-050/GO/MG.

A extensão total dessa rodovia no lote é de 436,6 km, que começa no entroncamento com a BR-040, em Cristalina (GO), e se estende até a divisa de Minas Gerais com São Paulo, no município de Delta (MG).

O contrato, assinado em dezembro de 2013 com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), terá a duração de 30 anos e o valor de R\$10.142.971.856,00.

Atualmente, o trecho sob concessão tem 191,85 quilômetros de pista simples em Goiás; 26,65 quilômetros já duplicados pela concessionária também em Goiás; 218,1 quilômetros de pista dupla com canteiro central em Minas Gerais; e 22,8 quilômetros de vias marginais, sendo 1,3 quilômetro não pavimentado. Em sua extensão, abrange 9 municípios, sendo 5 em Goiás (Cristalina, Ipameri, Campo Alegre de Goiás, Catalão e Cumari) e 4 em Minas Gerais (Araguari, Uberlândia, Uberaba e Delta).

O projeto foi modelado a partir de uma autorização do Ministério dos Transportes à Empresa Brasileira de Projetos S/A – EBP, concedida em agosto de 2012, para a desenvolver estudos técnicos de trechos de rodovias federais, dentre eles o da BR-050/GO/MG. O ressarcimento a que a EBP teve direito pela modelagem da BR-050/MG/GO foi de R\$2.985.707,45.

A licitação foi publicada em agosto de 2013, tendo as propostas comerciais sido recebidas em meados do mês seguinte.

O Consórcio Planalto, formado por nove empresas, entre elas a Senpar (20%), Greca (20%) e a Construtora Estrutural (10%), venceu gigantes como Ecorodovias, Invepar, Odebrecht, Arteris (OHL), Triunfo, Queiroz Galvão e CCR (por meio da Companhia de Participação em Concessões).

Com um deságio de 42,38%, o grupo arrematou o leilão do trecho de mais de R\$3 bilhões de investimento estimado.

A Triunfo, segunda colocada no leilão com um deságio de 36,98%, chegou a interpor um recurso contra a habilitação do Consórcio Planalto, mas a comissão indeferiu o pedido e procedeu à adjudicação e homologação do objeto.

Apesar de não terem o mesmo porte dos gigantes do setor, as empresas que compõem a concessionária são prestadores de serviços de longa data das concessionárias que já operam rodovias no país. Os integrantes do consórcio são:

- Senpar Ltda.
- Construtora Estrutural Ltda.
- Construtora Kamilos Ltda.
- Engenharia e Comércio Bandeirantes Ltda.
- Gregor Participações
- Maqterra Transportes e Terraplenagem Ltda.
- TCL Tecnologia e Construções Ltda.
- Ellenco Participações
- Vale do Rio Novo Engenharia e Construções Ltda.

Este talvez seja um dos exemplos mais emblemáticos da experiência brasileira no setor de concessões e Parcerias Público-Privadas para derrubar o mito de que os grandes projetos só podem ser perseguidos por um número muito restrito de construtoras do setor.

Soluções criativas, a partir da arrematação de *players* de todos os portes que somem competências e diluam o risco entre os investidores, podem ser uma solução para aumentar a competição pelos projetos e, conseqüentemente, para o surgimento de novos atores neste mercado.