

REGIONAL SUL CONCESSÕES E PARCERIAS

Curitiba, 15 de Setembro de 2015



REALIZAÇÃO



ELABORAÇÃO



PROMOÇÃO



FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO



PROMOÇÃO



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)	9
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	20
5. Concessões e PPPs na Região Sul	22
5.1. Estado do Rio Grande do Sul	24
5.2. Municípios do Rio Grande do Sul	25
5.3. Estado do Paraná	26
5.4. Municípios do Paraná	29
5.5. Estado de Santa Catarina	30
5.6. Municípios de Santa Catarina	32
6. PIL 2 – Projetos na Região Sul	34
6.1. Rodovias	34
6.2. Aeroportos	34
7. O Futuro das PPPs na Região Sul	35
8. Estudos de Caso	37
8.1. Corredor da PR-323, PRC-487 E PRC-272 (Governo do Estado do Paraná)	37
8.2. Resíduos Sólidos (Município de Cachoeirinha)	39

1. APRESENTAÇÃO

A Lei Nacional de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04) foi promulgada em dezembro de 2004, criando duas novas modalidades de Concessão para a gestão de equipamentos e serviços públicos. O primeiro contrato de PPP, entretanto, só foi assinado em dezembro de 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ou seja, os eventos devem também ter o condão de servirem como um *hub* que conecta investidores,

operadores e construtores, contribuindo para a geração de bons negócios.

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

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 Sul 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 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!

Curitiba, 28 de Agosto 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

JOSÉ EUGÊNIO SOUZA DE BUENO GIZZI

PRESIDENTE
SINDUSCON-PR

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 8.987/05, 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 contratualizar 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, 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.

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.

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.

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, conseqüentemente, menor o custo do contrato para o setor público.

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

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

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

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

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

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

2.5. O *Value for Money* (VfM)

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6. O Aumento da Eficiência na Operação da Infraestrutura Pública

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

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

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

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

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

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

As PPPs 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 da PPP 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 de constrangimentos fiscais. 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 PPP 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 PPPs podem ser um modelo de contrato com maior valor agregado, com mais risco e mais retorno quando comparado com o mercado de contratação pública tradicional.

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

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

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

3. O CICLO DE VIDA DE UMA PPP

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

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

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

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



3.1. A Intenção

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

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

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

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

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

3.2. O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

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

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

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

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

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

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

Os dados da Radar PPP indicam que em 2012 foram publicados 39⁵ PMIs. Em 2013, foram 59⁶ PMIs. Em 2014, 53⁷ PMIs. Apenas em 2015, já foram publicados 90 PMIs⁸, fato sinalizador de que a dinamicidade do mercado permanece, a despeito das incertezas que pairam no campo da macroeconomia e na indústria da construção.

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

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

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

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

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

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

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

De toda forma, o Radar de Projetos da Radar PPP aponta que, atualmente, são 107 projetos cujos PMIs estão em andamento e foram publicados nos últimos 12 meses, com destaque para os projetos de rodovias e aeroportos da União, os 23 do setor de Iluminação Pública, incluindo os municípios de Imbituba (SC), Guaratuba (PR) e Florianópolis (SC). Vale destacar, também, as várias iniciativas no setor de saneamento, em nível municipal, no estado de Santa Catarina, que será melhor explorada nos tópicos seguintes.

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

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

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

⁸União: 22; Distrito Federal: 0; Estados: 11; Municípios: 57 (56 + 1 consórcio público municipal). Dados até 17/08/2015

3.3. A Consulta Pública

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

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

O Radar de Projetos da Radar PPP acusa que existem atualmente⁹ 27 projetos cujas respectivas consultas públicas estão em andamento ou já se encerraram, sendo que 14 deles são municipais, em mais de 15 segmentos diferentes. O projeto de Resíduos Sólidos de Cachoeirinha (RS), que será melhor detalhado a seguir, teve sua consulta pública encerrada em 05/08/2015.

3.4. A Licitação

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

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

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

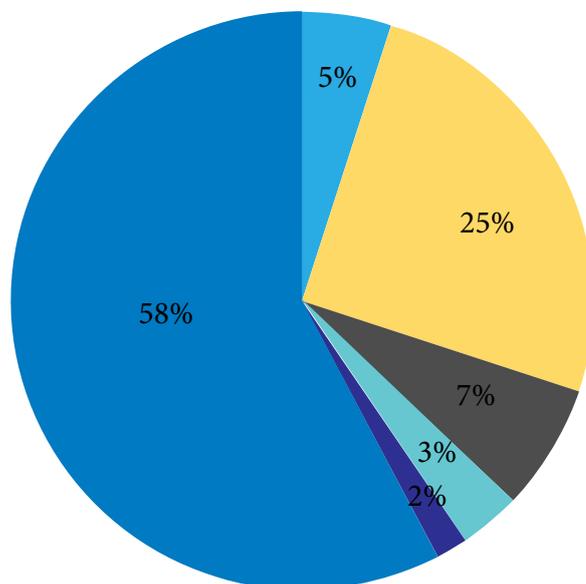
O art. 10, em seu caput, determina que as PPPs sejam todas licitadas na modalidade de concorrência, definida nos termos do art. 22, I, §1º, da Lei nº 8.666/93 como a modalidade de licitação entre interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos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

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

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

⁹Dados atualizados em 17/08/2015.

Projetos por Limite Máximo de Empresas por Consórcio



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

4. SITUAÇÃO DO MERCADO

4.1. Introdução

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

- O ano de 2014 foi aquele em que houve o maior número de contratos de PPP assinados (17);
- No ano de 2015, já foram assinados oito contratos de Parcerias Público-Privadas;
- São mais de 140 bilhões de reais em valores contratados em projetos de PPP, sendo que 1/3 deste valor corresponde a contratos assinados nos últimos 12 meses.
- São quase 170 milhões de reais em ressarcimento de estudos de PMIs já realizados de projetos de Parcerias Público-Privadas.
- Diversos municípios passaram a se dedicar às PPPs, quer seja do ponto de vista normativo, quer seja do ponto de vista de projetos em fase de estudos de viabilidade;
- Com o fim dos mandatos dos governadores, encerrou-se um ciclo importante para as PPPs estaduais, que levou a lições e aprendizados relevantes sobre o que efetivamente aconteceu nos Estados entre 2011 e 2014;
- As eleições para a Presidência da República apresentaram consensos 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 44 as PPPs assinadas. Além de Minas Gerais, São Paulo e Bahia - que somam 26 projetos firmados - destacam-se o Ceará e Pernambuco, por terem, cada um deles, 4 PPPs. Além disso, o banco de dados da Radar PPP aponta que 12 dos 26 estados já possuem contratos de PPP em vigor.

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

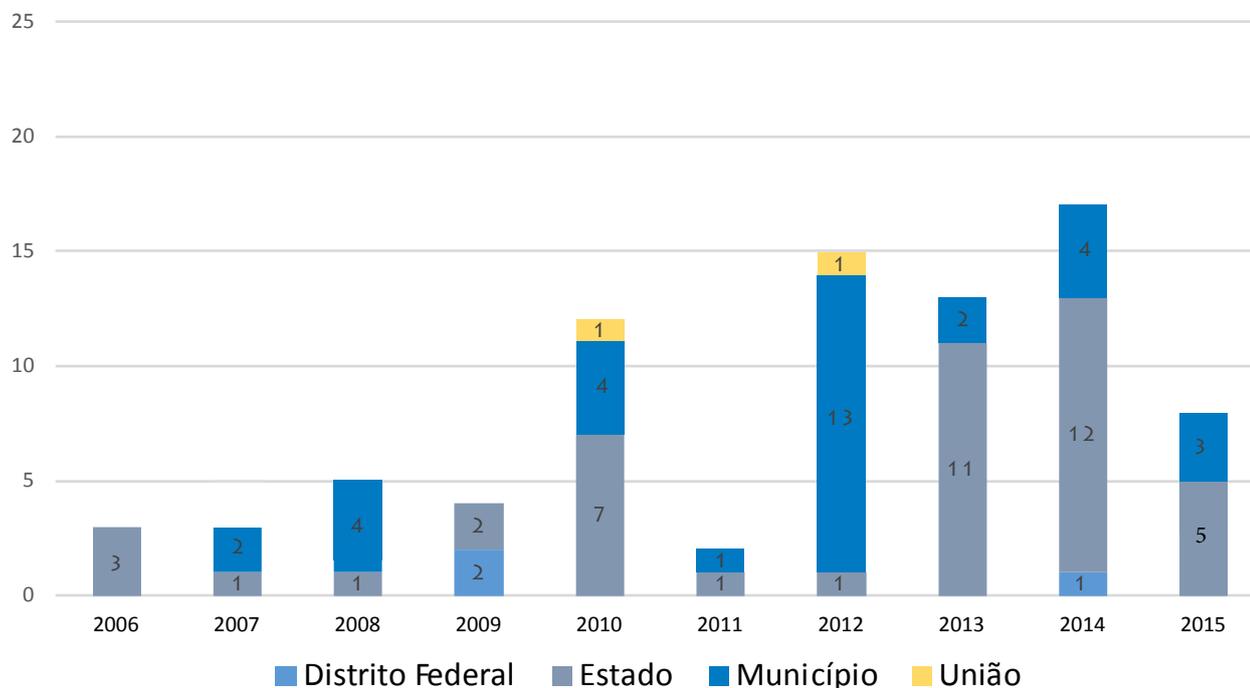
O Distrito Federal (DF) possui três PPPs assinadas (Jardins Mangueiral, Centro Administrativo e Centro de Gestão Integrada do Distrito Federal).

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

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

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

Contratos Assinados



Os 81 contratos de PPP assinados, tal como informam as respectivas publicações oficiais dos extratos, somam, em valor de contrato, R\$144,9 bilhões¹⁰.

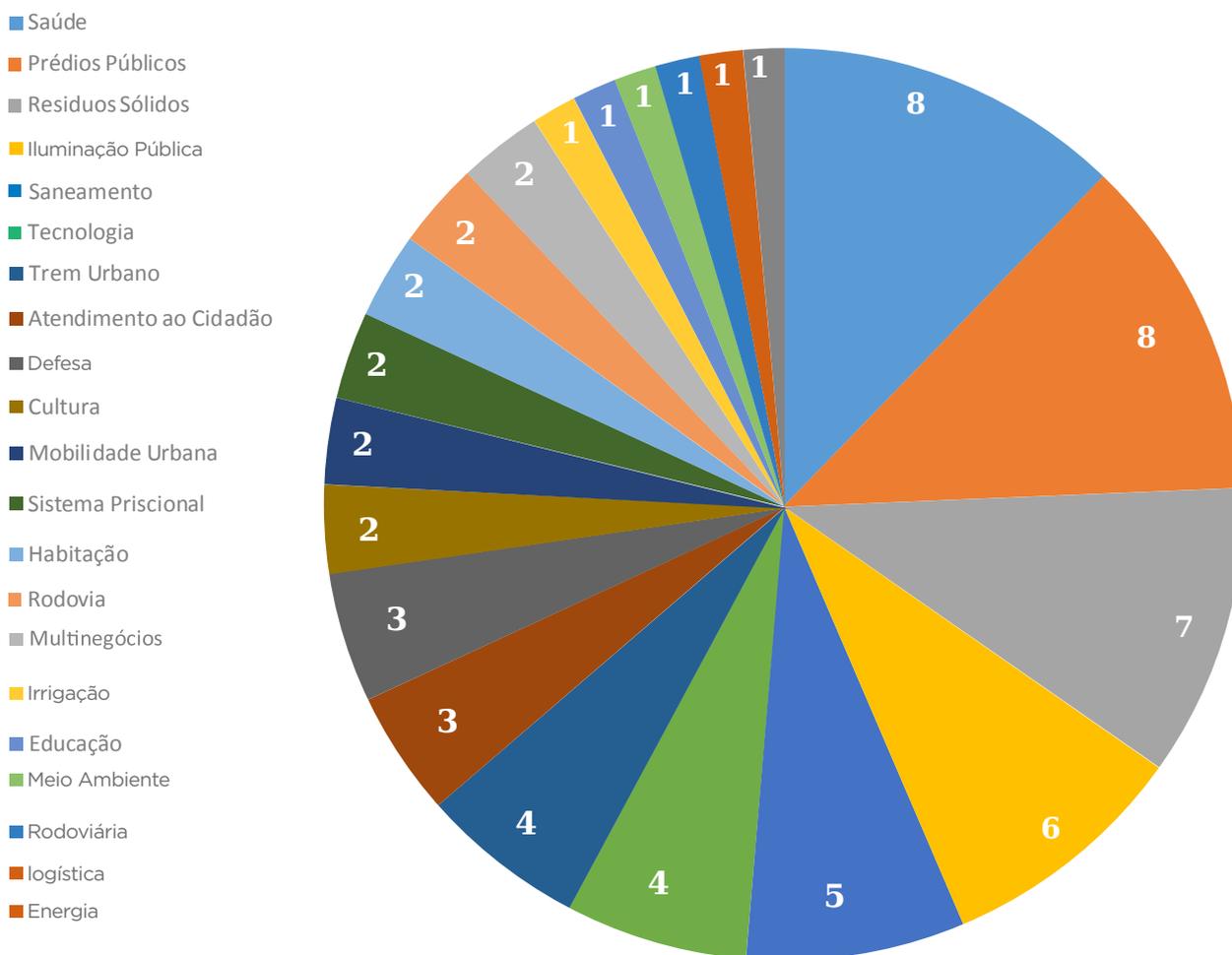
¹⁰Este cálculo considera os respectivos valores nominais dos contratos publicados pelos poderes concedentes, desconsiderando quaisquer índices de atualização e eventuais métodos diferentes que possam ter sido praticados para a definição do valor do contrato (soma do valor nominal máximo das contraprestações, 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 todos os outros segmentos, temos um número bastante expressivo de contratos na área de Saúde e um rol de oportunidades crescente em diversos outros setores, com destaque para o de Iluminação Pública, Prédios Públicos e, em um segundo nível, os de Mobilidade Urbana.

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

Segmentos dos Projetos



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 SUL

5.1. Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul enfrenta um desafio que, ao mesmo tempo, é também uma oportunidade histórica.

A despeito de algumas tentativas terem sido feitas¹¹, é possível perceber que poucos foram os avanços com o tema das parcerias público-privadas (PPP) em âmbito estadual nos últimos anos, apesar de o marco regulatório¹² sobre o tema ter sido publicado há 10 anos atrás. O Rio Grande do Sul foi o sexto estado da federação a ter uma lei específica de PPP, mas este protagonismo nunca se refletiu na assinatura de um contrato de Concessão patrocinada ou administrativa.

Essa circunstância que define a experiência recente do Rio Grande do Sul com o assunto é ainda mais importante quando se percebe que, no mesmo período, entre 2011-2014, nunca as PPPs avançaram tanto no Brasil, principalmente em Estados como São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

No período em que o Rio Grande do Sul não avançou, Estados que eram iniciantes no assunto em 2011 desenvolveram programas de PPP praticamente do zero, como por exemplo o Espírito Santo.

O contexto nacional do último quadriênio, em que as PPPs povoaram com intensidade nunca vista a agenda de diversos poderes públicos e agentes da iniciativa privada, torna a situação do Rio Grande do Sul ainda mais dramática.

A despeito disso, as perspectivas para os próximos quatro anos são melhores. Em primeiro lugar, o atual Governador, ao observarmos suas declarações públicas e seu plano de governo, não é avesso ao tema das PPPs; pelo contrário, parece que pretende de fato recorrer ao instituto durante seu mandato.

Nesse sentido, no recentemente divulgado “Acordo de Resultados 2015”, documento de planejamento do Estado, foi estabelecido que o projeto prioritário da Seplan - Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional - é a criação do Escritório de Parcerias Público-Privada (PPP), com a definição do marco regulatório e da metodologia para Concessões e PPP. O secretário do Planejamento e Desenvolvimento Regional, Cristiano Tatsch, destacou que, apesar de ser um ano difícil na economia, com elevada taxa de juros que torna as PPP menos atraentes aos investidores, a secretaria trabalha para estruturar o processo no Estado e garantir o desenvolvimento de parcerias e Concessões¹³.

Entre as suas declarações mais expressivas, às vésperas das eleições, José Ivo Sartori (PMDB) chegou a dizer que **“Não se pode ter preconceito político ou ideológico com esta alternativa. Não teremos como fazer melhorias sem PPPs”**¹⁴.

Adicionalmente, no cenário atual, de constrangimentos e desafios fiscais, parece inescapável que Estados interessados em prover demandas cada vez mais urgentes por mais e melhores serviços públicos deverão buscar alternativas ao modelo de financiamento tradicional, pautado no orçamento público e nos modelos de contrato da Lei de Licitações.

¹¹ Disponível em <http://estradas.com.br/governador-do-rs-decide-sobre-primeira-rodovia-a-ser-construida-no-modelo-ppp/> (acesso em 21.01.2015)

¹² Lei Nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005, (publicada no DOE nº 09, de 14 de janeiro de 2005), que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul- PPP/RS- e dá outras providências.

¹³ Ver em <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4792/projeto-prioritario-do-planejamento-e-criacao-do-escritorio-de-parcerias-publico-privada>

¹⁴ Ver em- http://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2014/10/eleicoes/95347-a-poucos-dias-das-eleicoes-sartori-diz-que-quer-ppps-e-tarso-fala-de-obras.html

A Lei de PPP do estado do Rio Grande do Sul é a Lei nº 12.234/05, que foi a mesma lei que instituiu o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP-RS).

Dentre as principais atribuições do CGPPP-RS, destacam-se a de (i) definir condições para inclusão de projetos no Programa PPP/RS; (ii) aprovar os projetos e deliberar sobre sua inclusão no Programa PPP/RS; (iii) regulamentar a matéria relativa à PPP, definindo e revisando os procedimentos envolvidos no âmbito da Administração Estadual; (iv) autorizar a abertura de licitações de parceria público-privada e aprovar seu edital; e (v) apreciar os relatórios de execução dos contratos de parceria público-privada.

São membros do CGPPP-RS, que é presidido pelo próprio Governador, o Chefe da Casa Civil; o Secretário de Estado da Fazenda; o Secretário de Estado do Desenvolvimento e da Promoção do Investimento; o Secretário de Estado do Planejamento, da Gestão e da Participação Cidadã; o Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos; o Secretário de Estado do Meio Ambiente; o Procurador-Geral do Estado; e até três membros do governo de livre escolha do Governador do Estado.

No início deste 2015, já na gestão de José Ivo Sartori (PMDB) a lei original foi alterada pela Lei nº 14.686, que incluiu dois artigos que versavam sobre as Manifestações de Interesse Privado – MIP, de forma a fazer constar no marco regulatório a possibilidade legal de que proponentes, de maneira espontânea e não solicitada, possam apresentar ideias de projetos à administração pública estadual que poderiam ser modeladas no formato de PPPs.

Durante o mandato da Governadora Yeda Crusius (PSDB), sobretudo a partir do final de 2009, projetos de Parceria Público-Privada chegaram a ser objeto de estudo e foram submetidos ao debate público na sociedade gaúcha. Nos primeiros sete meses de 2009, foram 08 autorizações para realização de estudos emitidas pelo poder público estadual, em diferentes segmentos:

ESTUDOS AUTORIZADOS	SEGMENTO	AUTORIZADO	PUBLICAÇÃO NO DOE
Elaboração dos Estudos de Viabilidade voltados à Concepção e ao Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parceria Público-Privada, para a Ligação Rodoviária na Porção Leste da BR-116, incluindo a Via Leste e Sistema Viário Lindeiro. ¹⁵	Rodovia	Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda.	23/01/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parceria Público-Privada para o Centro Administrativo do Estado (CAFF).	Prédios Públicos	MSCA Informação, Tecnologia, Treinamento e Consultoria Ltda.	22/05/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução através de Parceria Público-Privada para o Saneamento Básico - Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí.	Saneamento	Construtora Andrade Gutierrez S/A	17/06/2009
Parceria Público-Privada do Complexo Penitenciário da Grande Porto Alegre.	Sistema Prisional	CCI Construções S.A., empresa líder do consórcio GPA	17/06/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parceria Público-Privada para o Sistema Prisional do Estado do Rio Grande do Sul.	Sistema Prisional	JVS Consultoria Ltda., Gocil Segurança e Serviços Ltda. e Heleno & Fonseca Construtécnica S.A.	24/07/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parceria Público-Privada para a área de Saneamento Básico.	Saneamento	Construtora Saneamento do Sul S.A. - SANESUL	24/07/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parceria Público-Privada para o Sistema Prisional do Estado do Rio Grande do Sul.	Sistema Prisional	Construtora Queiroz Galvão S.A.	24/07/2009
Concepção e Desenvolvimento de uma Solução em Regime de Concessão através de Parceria Público-Privada para a Implantação da Gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria - RS.	Saneamento	Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. e Construtora OAS Ltda.	28/07/2009

¹⁵Em 2012, com relação ao estudo para implantação da ERS-010, apresentado pela empresa Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. e aprovado pelo CGPPP/RS em 2010, algumas sugestões de alterações propostas pela Associação das Prefeituras da Grande Porto Alegre (GRANPAL) foram acolhidas pelo Governador do Estado e Presidente do CGPPP/RS, o que justificou novo exame da modelagem por meio de grupo técnico especificamente criado para esse fim.

Iniciativas como a RS-010 (interligação alternativa entre Porto Alegre e o Vale do Sinos) e o Complexo Prisional de Canoas alcançaram até certo nível de maturidade nas etapas do ciclo de vida dos projetos anteriores à licitação.

Entretanto, depois de defender o projeto perante organismos de controle e o próprio Poder Judiciário, a Governadora decidiu, ao fim do seu mandato em 2010, revogar todas as iniciativas relacionadas às PPPs, por meio da Resolução CGPPP/RS 07/2010.

O Governador Tarso Genro (PT), que a sucedeu, teve uma gestão marcada por uma quase que total inatividade do programa de PPP. Chegaram a ser cogitadas iniciativas como a PPP da Corsan e o próprio resgate da RS-010, entretanto, projetos desta natureza nunca mereceram o nível de atenção e prioridade necessária para que fossem efetivamente implementados¹⁶.

O Governo Estadual e a Prefeitura de Porto Alegre trabalham em conjunto pelo Metrô de Porto Alegre e lançaram um PMI, em outubro de 2013, para tentar colher estudos da iniciativa privada que colaborem para a viabilidade do projeto. A última movimentação que se sabe a respeito deste projeto é da publicação, no final do ano de 2014, da Portaria n.º 794, de 18/12/2014, do Ministério das Cidades, que divulga a seleção de proposta da Prefeitura Municipal de Porto Alegre em parceria com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Pacto da Mobilidade para a execução do empreendimento Metrô de Porto Alegre - 1ª Fase. O projeto ainda não alcançou a fase de consulta pública.

Portanto, a despeito de movimentações isoladas no contexto do programa de PPP, é importante que haja uma mudança para o fortalecimento institucional do programa, em nível estadual, para que o modelo de contratação seja institucionalizado na administração pública, como alternativa, em alguns casos, aos modelos tradicionais.

5.1. Estado do Rio Grande do Sul

Talvez a inatividade do Governo do Estado tenha gerado desincentivos para que os municípios gaúchos iniciassem também suas respectivas trajetórias em PPPs. Em todo o Rio Grande do Sul, incluindo Estados e Municípios, existe somente 01 (um) contrato de PPP assinado, que é a Concessão patrocinada do Shopping Popular com a requalificação e manutenção da Praça Cipriano Barcelos, no Município de Pelotas.

Ou seja, entre os 81 contratos de PPPs assinados no Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul e seus municípios contribuem em somente 1,2% deste total, o que é totalmente incompatível com a posição historicamente ocupada pela região, política e economicamente, no cenário nacional.

Além do projeto já assinado, Pelotas também publicou, em maio de 2014, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) do Centro Administrativo do município, que seria erguido em um imóvel a ser desapropriado, de um empreendimento inacabado há anos. Entretanto, em fevereiro deste ano, o Prefeito Municipal, Eduardo Leite (PSDB), se reuniu com integrantes da Comissão de Proprietários do Edifício Shopping Praça XV, que o informou haver empreendedores interessados em investir no empreendimento original. Diante da informação, o Prefeito se manifestou no sentido de suspender os estudos iniciados

¹⁶Em 2011, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) lançou edital de chamamento público para manifestação de interesse na apresentação de estudos contendo detalhamento técnico operacional, institucional e econômico-financeiro no âmbito da concessão de serviços de saneamento básico, excetuados os serviços de abastecimento de água. No final de 2013, a

para a construção de um Centro Administrativo no local, sepultando a ideia de se fazer uma PPP de um centro administrativo municipal¹⁷.

Outro projeto do município de Pelotas que merece destaque é a Concessão para gestão, manutenção, adequação, reforma, ampliação e modernização do sistema de Esgotamento Sanitário do município. O PMI foi publicado em 17 de agosto de 2015 e o prazo para manifestação de interesse em participar se encerra em 06 de setembro de 2015.

Ao contrário do centro administrativo de Pelotas e pouco mais à frente do que o sistema de esgotamento sanitário deste mesmo município, o projeto no *pipeline* de Concessões e PPPs no Rio Grande do Sul que parece ter mais chances de ser assinado, atualmente, é a Concessão administrativa para execução de autogeração de energia a partir da industrialização dos resíduos urbanos não reciclados e atividades correlatas do município de Cachoeirinha. O projeto tem investimento estimado de R\$50 milhões de reais, para uma Concessão de 35 anos e cujos estudos de viabilidade foram desenvolvidos pela Kyocera Solar do Brasil Ltda. A consulta pública deste projeto se encerrou em 05/08/2015 e existe a expectativa do lançamento desta licitação nos próximos meses.

Canoas, por sua vez, tem a firme intenção de conceder à iniciativa privada a construção e a operação do Shopping Popular Mathias Velho. A Projeobra Engenharia Ltda. foi a empresa responsável pela elaboração dos estudos, em sede de PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse n.º 01/2014 – Edital n.º 301/2014, e em maio deste ano foi publicado o Decreto Municipal n.º 164, que aprovou o projeto apresentado. Portanto, há a expectativa de divulgação da consulta pública para os próximos meses.

Ainda no contexto municipal, Gravataí já considerou lançar mão das PPPs para adimplir necessidades públicas, como a reestruturação da Guarda Municipal com a renovação da frota de viaturas e com o Centro de Comando e Controle integrado das Polícias Civil e Militar. O município até parece reunir as condições fiscais para projetos desta natureza, mas até então não conseguiu traduzir este potencial em resultados.

Gravataí, entretanto, insatisfeito com serviço prestado pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN)¹⁸, publicou o PMI n.º 01/2015 para colher os insumos técnicos, jurídicos e financeiros para a estruturação de uma Concessão dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário municipal. Os interessados em desenvolver os estudos, cujos valores de ressarcimento podem chegar a R\$1,9 milhão, deveriam enviar a manifestação de interesse em desenvolver os estudos até o dia 29/09/2015, entretanto o PMI foi suspenso em 11/08/2015 “para verificações pertinentes ao edital, especialmente com relação aos prazos de execução”, e deve ser republicado nos próximos dias.

Cidades como Novo Hamburgo, que têm até legislação própria e programa de PPP formalmente instituído, não parece estar priorizando qualquer iniciativa de PPP.

Por fim, o Poder Executivo do município de São Leopoldo chegou a citar nominalmente as PPPs na LDO de 2014, logo na apresentação do documento, no tópico “Visão Estratégica Integradora”. Por algum motivo, contudo, também não há registro de projetos que tenham sido originados desde então.

CORSAN assinou o Contrato n.º 512/12- DEGEC/SUSUP com a PricewaterhouseCoopers Serviços Profissionais Ltda., para prestação de serviços de assessoria para avaliação da viabilidade geral dos estudos apresentados pelas empresas/consórcios autorizadas no Procedimento de Manifestação de Interesse- PMI com demonstração do “Value for Money”. No final de junho deste ano, este contrato foi aditado pela segunda vez, sinalizando a intenção de finalizar este trabalho e evoluir na estruturação da concessão.

¹⁷Ver em <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticias/detalhe.php?controle=MjAxNS0wMi0xMw==&codnoticia=38445>

¹⁸Segundo o Instituto Trata Brasil, entre os 100 maiores municípios brasileiros, Gravataí ocupa a 92ª colocação em relação à qualidade do serviço de saneamento. Segundo os dados, de 2013, apenas 72,76% da população local tem fornecimento de água potável. O índice de atendimento de esgoto é ainda pior, da ordem de 22,4%- ver em <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/relatorio-completo-2014.pdf>

5.3. Estado do Paraná

O Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) do Estado do Paraná (Paraná Parcerias) foi instituído pela Lei Estadual nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012, com o objetivo de aprovar, acompanhar e estruturar projetos de interesse público, inclusive o fomento de atividades privadas nas áreas de tecnologia e inovação, cultura e desenvolvimento econômico.

O gerenciamento técnico do *Programa Paraná Parcerias* é exercido pela Coordenação de Parcerias Público-Privadas (CPPP), vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL).

Dentre as competências da CPPP, destacam-se a (i) proposição ao CGPPP de projetos prioritários para execução na forma de PPP; (ii) a coordenação de Procedimentos de Manifestação de Interesse, incluindo o acompanhamento da realização dos projetos; (iii) a elaboração de Resolução de Chamamento Público, com o apoio do Grupo Técnico Setorial; (iv) a análise de propostas apresentadas em resposta ao Chamamento Público e encaminhamento de parecer ao CGPPP, para que este autorize a realização dos estudos; (v) o acompanhamento da realização de estudos técnicos relativos a projetos de PPP, manifestando formalmente sobre seus resultados; e o (vi) assessoramento técnico às Secretarias Setoriais no que se refere aos projetos de Parcerias Público-Privadas.

Dentre os estados da Região Sul, o Paraná foi aquele que mais se preocupou em estruturar um mecanismo sofisticado de garantias que servisse para atender às contraprestações das PPPs que o estado viesse firmar.

Inicialmente, havia a previsão do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas na legislação original de PPP. Entretanto, posteriormente, foi publicada a Lei n. 17.904/14, que atribuiu à Agência de Fomento do Paraná S.A. a obrigação de adimplir as contraprestações das PPPs estaduais.

A conta-garantia da Agência de Fomento do Paraná S.A. que serviria para arcar com os pagamentos públicos das Concessões administrativas e patrocinadas do estado receberiam repasse das seguintes fontes:

- do Fundo de Desenvolvimento Econômico - FDE, criado pela Lei nº 4.529, de 12 de janeiro de 1962, e alterado pela Lei nº 5.515, de 15 de fevereiro de 1967, ficando a Agência de Fomento do Paraná S.A., gestora do referido Fundo, autorizada a repassar à Conta-Garantia, valor determinado pelo Conselho de Investimentos do FDE;
- dos dividendos de empresas estatais;
- dos direitos não tributários, conforme regulamentação específica do Poder Executivo;
- dos demais recursos do Tesouro do Estado do Paraná, conforme regulamentação específica do Poder Executivo; e
- de qualquer outra fonte que o Poder Executivo entenda relevante, por meio de regulamentação específica, aprovada pela Assembleia Legislativa.

Além disso, no caso de insuficiência, o Estado poderia repassar até 35% do FPE – Fundo de Participação dos Estados.

Entretanto, a Lei nº. 17.904/14 foi revogada pela Lei nº 18.376/14. Assim, as garantias das PPPs voltaram a ser regidas pela própria Lei nº 17.046/12, e, assim, pelo Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP/PR).

O FGP/PR, inicialmente, tem como cotista único a Administração Direta do Estado do Paraná e é gerido

pela Agência de Fomento do Paraná S.A. - Fomento Paraná. O fundo tem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e está sujeito a direitos e obrigações próprios, conforme definido no Decreto n.º 12.283/14. A integralização do fundo, por parte dos seus cotistas, deve se dar nas seguintes modalidades:

- dinheiro, inclusive provenientes de fundos especiais;
- títulos da dívida pública federal;
- ações preferenciais de sociedade de economia mista estadual, de titularidade dos Cotistas, exceto as necessárias para manutenção de seu controle;
- direitos econômicos, incluídos os direitos aos dividendos e aos juros sobre capital próprio, de ações de qualquer classe detidas pelos Cotistas em companhias de cujo capital acionário participe, na condição de controlador;
- direitos creditórios de quaisquer naturezas;
- outros bens móveis, inclusive ações de qualquer classe detidas pelos Cotistas em companhias de cujo capital acionário participe na condição de minoritário;
- bens imóveis dominicais;
- recursos orçamentários destinados ao FGP/PR;
- receitas de contratos de parceria público-privada, desde que destinados ao FGP/PR;
- doações, auxílios, contribuições ou legados destinados ao FGP/PR;
- outras receitas destinadas ao FGP/PR;
- até 35% (trinta e cinco por cento) dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE a cujo repasse fizer jus o Estado do Paraná perante a União.

A Lei nº 18.376/14 introduziu outras novidades, como a possibilidade de a Fomento Paraná prestar contragarantias a garantidores das PPPs, diminuindo os riscos de financiamento e, conseqüentemente, os custos dos projetos para os contribuintes. Além disso, a referida norma extirpou da legislação original a obrigação de informar ao Poder Legislativo Estadual sobre a assinatura dos contratos de PPP.

Ainda no campo normativo, o Decreto n.º 6.823/12 regulamentou o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e nas Concessões de serviço público, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Estadual.

Para fazer frente a todo este esforço legislativo, o Estado do Paraná chegou a desenvolver uma carteira interessante de projetos de Concessão e PPP. Dentre os estados da Região Sul, o Paraná é aquele que, de alguma maneira, pensou de forma mais organizada e diversificada o seu programa, tendo inclusive contratado, mediante competição, consultores externos para ajudar a estruturar a governança do programa de PPP.

O Coordenador do Programa de Parcerias Público Privadas do Paraná, Sr. Elton Augusto dos Anjos, pensa que *“muito embora o Estado do Paraná possua uma experiência recente no advento das PPPs, há um esforço do Estado em aperfeiçoar os processos de identificação, coordenação, análise e seleção dos projetos de PPP que tenderão a garantir uma credibilidade nestes processos, mas que também, possam exprimir todo potencial inovativo que esta ferramenta fornece.”*

A tabela abaixo demonstra os projetos que, em algum momento, mereceram uma atenção especial do programa de PPP paranaense:

Nome do Projeto	Segmento do Projeto
Ampliação da Rede de Distribuição e Aumento da Capacidade de Abastecimento da COMPAGÁS	Energia
Centro Administrativo	Prédios Públicos
Concessão para Exploração da Rodovia PR-280	Rodovia
Corredor da PR-323, PRC-487 e PRC-272	Rodovia
Corredor Norte Central do Paraná – PR-445	Rodovia
Corredor Norte Pioneiro do Paraná – PR-092	Rodovia
Hospital da Polícia Militar	Saúde
Modernização do CEASA	Multinegócios
Pátios Veiculares Integrados	Prédios Públicos
Sistema Integrado de Inteligência e Controle de Operações	Tecnologia
Sistema Paranaense de Controle e Monitoramento de Veículos	Mobilidade Urbana
Tudo Aqui Paraná	Atendimento ao Cidadão
Trem Pé-Vermelho	Mobilidade Urbana
Complexo Viário do Litoral	Rodoviária

É preciso reconhecer que várias destas iniciativas foram formalmente arquivadas (como o Centro Administrativo, cuja autorização concedida à empresa Via Engenharia S.A. para realização dos estudos de viabilidade foi cassada, uma vez que a empresa não entregou os estudos no prazo estabelecido) e outras tacitamente engavetadas (como os corredores da PR-092 e PR-445).

O projeto do “Tudo Aqui Paraná”, desenvolvimento pela Shopping do Cidadão Serviços e Informática Ltda., em sede de Procedimento de Manifestação de Interesse, chegou a ter o edital publicado, entretanto a concorrência foi suspensa em abril de 2013, para nunca mais ser relançada.

A iniciativa previa a implantação, operação, manutenção e gestão de nove unidades de atendimento, sendo três unidades localizadas no município de Curitiba e seis compreendidas nos municípios de Cascavel, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina, Maringá e Ponta Grossa. Trata-se da prestação de diversos serviços públicos centralizados em um mesmo espaço físico, com representações de organismos públicos das esferas Federal, Estadual e Municipal, além de organismos privados que prestam serviços de interesse público, tendo em vista agilizar, aperfeiçoar e valorizar o atendimento ao cidadão.

O projeto mais maduro, atualmente, parece ser o dos Pátios Veiculares Integrados, que teve a modelagem apreciada pelo CGPPP-PR, no final de abril deste ano.

Merece também destaque o projeto da PR-280. No final de julho, houve uma reunião entre o Governador do Estado, Beto Richa (PSDB) prefeitos, deputados e lideranças da região sudoeste do Estado, para apresentação do projeto de Concessão desta rodovia. O DER-PR está estudando as necessidades da rodovia e será lançado Procedimento de Manifestação de Interesse para a elaboração do projeto de Concessão¹⁹.

¹⁹Importante lembrar que a duplicação, operação, manutenção e conservação das rodovias PR-280, PR-182, PR-483 e PR- 180 já foram pauta do Governo Estadual. O projeto contemplava a duplicação de 129 km, além da implantação de 23 quilômetros de vias marginais e 78 quilômetros de acostamentos e tinha a alcunha de “Caminhos do Sudoeste”. As empresas Dalba Engenharia e Empreendimentos Ltda. e Compasa do Brasil Distribuidoras de Derivados de Petróleo Ltda. foram autorizadas, em maio de 2013, a realizar o estudo de viabilidade para o projeto.

Por fim, é relevante notar que o Estado assinou um contrato de PPP, na modalidade patrocinada, que é também a única PPP estadual da Região Sul do Brasil. A iniciativa, cujo objeto é a exploração do corredor da PR-323, é uma Concessão de 30 anos, composta por segmentos de três rodovias estaduais: PR-323, PRC-487 e PRC-272. O projeto prevê a duplicação de 207 km, sendo que na primeira etapa do programa serão duplicados 162,5 km, saindo de Paiçandu até o entroncamento da PR-486, em Perobal. Na segunda etapa terá início a duplicação dos outros 44,3 quilômetros, entre Perobal e Francisco Alves, no Noroeste do Paraná.

O contrato foi assinado em 05/09/2014, no valor de R\$ 7.886.572.352,18 e investimento estimado de R\$ 3.600.000.000,00.

Em fevereiro deste ano, foi assinado o primeiro aditivo deste contrato, para adequação das cláusulas de garantia, de modo que o financiador de longo prazo escolhido pela concessionária pudesse aceitar o plano de negócios a ser implementado.

5.4. Municípios do Paraná

O *pipeline* de projetos de PPP e Concessão entre os municípios paranaenses conta com 08 iniciativas, em diferentes estágios de maturidade, mencionadas abaixo:

NOME DO PROJETO	SEGMENTO	ETAPA	CONCEDENTE
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Intenção Pública	Curitiba
Iluminação Pública	Iluminação Pública	PMI iniciado	Guaratuba
Saneamento Básico	Saneamento	PMI encerrado	Palmeira
Centro de Convenções	Cultura	PMI encerrado	Foz do Iguaçu
Parque de Exposições Francisco Feio Ribeiro	Cultura	Contrato Assinado	Maringá
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Cancelado	Maringá
Projeto Lixo Zero	Resíduos Sólidos	PMI encerrado	Londrina
Metrô de Curitiba	Trem Urbano	Licitação em Andamento	Curitiba

O Metrô de Curitiba é o maior projeto dentre todos aqueles que povoam a pauta das PPPs no nível municipal, no Estado do Paraná. O projeto, elaborado por meio de um PMI pela Triunfo Participações e Investimentos S.A., teve a licitação publicada em 01/07/2014. A concorrência patrocinada tem investimento estimado de R\$4.568.380.000,00.

A licitação foi suspensa pelo Tribunal de Contas do Paraná em outubro de 2014, mas a suspensão cautelar foi revogada já no mês seguinte, acompanhada de uma série de sugestões de adequação do edital.

Ainda na capital do estado, em 01/06/2015, foi publicado o Comunicado de assinatura de Contrato de consultoria entre o Município de Curitiba, por intermédio das Secretarias de Meio Ambiente e de Planejamento e Administração e o *International Finance Corporation* - IFC, para definição do modelo de destinação dos resíduos sólidos urbanos a ser executado no Município. O Contrato prevê análise para melhor forma de coleta, transporte, tratamento, disposição final, sustentabilidade ambiental e financeira, descentralização e visão metropolitana, e tem o custo total de US\$1,94 milhão (fixo dólar/dezembro de 2014).

Outro projeto que merece destaque é o Parque de Exposições Francisco Feio Ribeiro, em Maringá. Não se trata de uma PPP, mas de uma Concessão de direito real de uso para construção, modernização, requalificação, administração, operação, reforma, manutenção e exploração comercial do Parque de Exposições. O contrato de 30 anos, no valor de R\$10.011.537,67, foi assinado em 27/03/2015 com a Sociedade Rural de Maringá – SRM, que foi a única licitante da concorrência.

Maringá, entretanto, não teve a mesma sorte quando foi licitar a PPP de resíduos sólidos. O projeto enfrentou uma oposição bastante forte de algumas entidades e uma fiscalização bastante vigilante do Tribunal de Contas do Estado. Segundo relatório do TCE/PR houve irregularidades na gestão da consulta pública, o que demandaria a realização de nova consulta.

As irregularidades decorrem de incompletudes nas minutas de edital, contrato e anexos, como, por exemplo, estudos de engenharia superficiais. O Ministério Público do Trabalho no Paraná, a Central Única dos Trabalhadores, a Arquidiocese de Maringá, o Observatório Social e das Metrôpoles, o Instituto Lixo e Cidadania, além de sindicatos da região, solicitaram à Câmara Municipal e à Prefeitura a suspensão do andamento da licitação em função da necessidade de que houvesse a possibilidade efetiva de diálogo com a sociedade civil organizada sobre o projeto de PPP.

Em março deste ano, foi publicada a Lei nº 9.947/15, que revogou a lei Lei n.º 9.836/2014, diploma que autorizava o Poder Executivo Municipal a contratar parceria público-privada para a prestação de serviços públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos. Com a revogação da lei, a concorrência seguiu o mesmo caminho e foi revogada pelo executivo municipal.

O projeto de Iluminação Pública de Guaratuba parece reunir as condições para se tornar a primeira PPP de Iluminação Pública da Região Sul. Os estudos estão em desenvolvimento, por parte daqueles autorizados pela Prefeitura a elaborá-los, e a previsão é que sejam concluídos até o final de agosto de 2015.

O município de Foz do Iguaçu, por fim, estuda a Concessão de dois equipamentos públicos, uma de projeto *brownfield* e outra de um projeto *greenfield*. A primeira iniciativa é o Centro de Convenções e a segunda é o Mercado Distrital do município.

5.5. Estado de Santa Catarina

A Lei de PPP de Santa Catarina só não é mais antiga do que a de Minas Gerais, entre todos os estados da federação. Entretanto, a exemplo do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual n.º 12.930/04 - que inclusive antecedeu a legislação nacional sobre o tema (Lei nº 11.079/04) em quase 11 meses- não serviu para que o estado conseguisse assinar nenhum contrato de PPP até hoje.

Valendo-se da prerrogativa legal preconizada na Lei Catarinense de PPP, a Lei nº 13.335/05 autorizou o Poder Executivo a constituir uma empresa, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, sob a forma de sociedade anônima, denominada SC-PARCERIAS S/A, com capital social autorizado no valor R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Uma das atribuições da SC-Parcerias S/A era, justamente, assumir as obrigações decorrentes das Parcerias Público-Privadas. A lei, inclusive, permitia que fosse criado um fundo fiduciário para administrar recursos financeiros, por meio de conta vinculada, sendo possível a aplicação destes recursos no pagamento de obrigações contratadas.

Posteriormente, depois da Lei nº. 15.500/11, esta estatal passou a ser chamada de SC Participações e Parcerias S.A. – SCPAr, que é a forma e a denominação que a sociedade de economia mista apresenta até hoje.

Segundo o presidente à época da criação da SCPAr, Ênio Branco, do R\$1 bilhão de capital social autorizado, R\$515 milhões já haviam sido integralizados e haveria a criação de um Fundo Garantidor de PPPs no valor de R\$380 milhões. Na visão do presidente, inclusive, este era o principal motivo que condicionava o desenvolvimento das PPPs no Estado²⁰.

O atual presidente da SC Parcerias, Paulo César da Costa, admitiu que o modelo falhou e disse que os acordos de PPPs devem passar a ser responsabilidade da Secretaria de Planejamento. Em sua avaliação, o fato de a estrutura da SCPAr estar fora da administração direta do governo e, portanto, sem poder acessar recursos do tesouro estadual, comprometeram todas as tentativas de parcerias²¹.

Algumas iniciativas chegaram a ser desenvolvidas no Estado de Santa Catarina, para se tornarem objeto de PPP:

Nome do Projeto	Segmento do Projeto	Etapa do Projeto
BRT	Mobilidade Urbana	Intenção Pública
Central de Atendimento ao Cidadão	Atendimento ao Cidadão	PMI encerrado
Complexo Turístico de Aventura na Serra do Rio do Rastro	Meio Ambiente	Intenção Pública
Ligação Ilha-Continente	Mobilidade Urbana	PMI encerrado
PPP na Área de Educação	Educação	Intenção Pública

Atualmente, no *pipeline* estadual, dois projetos recentes oxigenaram uma carteira que já estava caindo em obsolescência.

O BRT de Florianópolis teve a sua proposta de PPP aprovada pelo Governador do Estado, Raimundo Colombo (PSD), no dia 02/06/2015. Fala-se que o projeto consumirá R\$300 milhões em investimento e que a primeira etapa seria o corredor que liga Florianópolis a São José, pela via expressa da Capital.

O outro projeto é o Complexo Turístico de Aventura na Serra do Rio do Rastro, no município de Bom Jardim da Serra, com a finalidade de exploração de equipamentos e estruturas para a prática de turismo de aventura, a observação e contemplação aérea, o lazer e a educação ambiental. No final de 2014, houve a publicação da Lei Estadual n.º 16.531/14, que autorizou a Concessão pelo período de 30 anos.

O projeto que mais chamou atenção e que chegou a percorrer uma trajetória minimamente organizada na fase de PMI foi a Ligação Ilha-Continente. Dos sete interessados em desenvolver os estudos, três foram autorizados pela SCPAr a fazê-los, no final de 2012. Entretanto, a última comunicação da estatal sobre o projeto, de janeiro de 2014, fala na necessidade de “uma série de ajustes” nos estudos apresentados, o que poderia levar à conclusão de que, passados mais de 20 meses, o projeto aparenta estar tacitamente arquivado.

Entretanto, é importante ressaltar que no âmbito do Fundo de Estruturação de Projetos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (FEP - BNDES), na modalidade prospecção, foi selecionada consultoria para realização de estudo técnico de análise e avaliação da mobilidade urbana na Região Metropolitana da Grande Florianópolis, sugerindo soluções integradas de transporte que agilizem e racionalizem o tráfego de pessoas e cargas, de modo a que alcancem os melhores padrões em termos de eficiência operacional, uso da infraestrutura existente e qualidade na prestação de serviços, apresentando elementos de subsídio ao planejamento, formulação e implantação de políticas públicas que visem à melhoria das condições de vida da população com redução nos tempos de deslocamento e preços e tarifas que se adequem ao perfil dos

²⁰ Ver em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/14587-fundo-tira-as-ppps-do-papel-em-santa-catarina.html>.

²¹ Ver em <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/economia/noticia/2015/07/parcerias-publico-privadas-uma-aposta-de-santa-catarina-ha-11-anos-no-papel-4799339.html>

usuários. Segundo declarações públicas à época, a finalidade do acordo de cooperação com o BNDES era contribuir com o desenvolvimento do projeto de PPP que mitigasse os desafios de mobilidade entre a Ilha de Santa Catarina e o continente.

Destino similar parece ter sido dado ao projeto de Central de Atendimento ao Cidadão, depois que a empresa Projecto Gestão, Assessoria e Serviços Ltda. apresentou os estudos, em sede de PMI, no final de 2013.

5.6. Municípios de Santa Catarina

A Federação das Indústrias de Santa Catarina (Fiesc) fez uma pesquisa entre municípios de Santa Catarina, em meados de 2014, abordando o tema de PPP. Na pesquisa realizada com 57 municípios catarinenses, 93% afirmaram considerar as PPPs como uma forma de acelerar investimentos, mas apenas 07 deles tinham lei municipal de PPP.

Esse fato revelaria, por si só, a pouca intensidade com que o tema foi tratado em municípios catarinenses. Entretanto, houve alguns casos que até mesmo anteciparam debates que apenas recentemente emergiram em âmbito nacional, como, por exemplo, recomendações de órgãos de controle externo sobre o uso do PMI

A experiência mais relevante do envolvimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina com projetos de PPP aconteceu no nível municipal, no Processo nº: REP-12/00376967, de agosto de 2012, que analisou as supostas irregularidades no Procedimento de Manifestação de Interesse n. 01/2012, para a obtenção de estudos técnicos destinados à modelagem de Parceria Público-Privada para exploração dos serviços de esgotamento sanitário e gestão comercial dos serviços de água e esgoto nas áreas urbanas do distrito sede de Palhoça, localizado na região metropolitana de Florianópolis.

O Sindicato da Indústria da Construção Pesada e Afins do Estado de Santa Catarina - SICEPOT/SC, protocolou representação com as seguintes críticas à estrutura e forma do Procedimento de Manifestação de Interesse:

- ausência de critérios objetivos para a seleção dos estudos oferecidos pelos participantes. A discricionariedade outorgada ao Prefeito Municipal, por meio de decreto municipal, ofenderia os princípios de Direito Administrativo, especialmente o do julgamento objetivo e da impessoalidade;
- excessiva e indevida restrição quanto ao objeto do estudo, pois determinava a modalidade de Concessão patrocinada para os serviços de esgotamento sanitário e, de partida, exclui a possibilidade de Concessão administrativa;
- ausência de sessões públicas para o recebimento e abertura dos estudos técnicos contrariando os princípios da impessoalidade, da publicidade e da legalidade;
- existência de falha grave na publicidade do PMI, pois as instruções e as diretrizes para a elaboração dos estudos técnicos não teriam sido disponibilizadas ao público;
- restrição indevida da participação de interessados no PMI. A participação em consórcio foi limitada em dois participantes e, além disso, não se permitia a participação daqueles que pretendiam colaborar apenas parcialmente com a modelagem da futura PPP;
- ausência de justificativa a respeito dos limites dos valores de ressarcimento dos estudos, assim como em relação ao prazo de sessenta dias para a produção dos estudos técnicos, que seria insuficiente para o escopo dos estudos;
- o PMI não versava adequadamente sobre a titularidade e a cessão dos direitos autorais patrimoniais relacionados com os estudos técnicos apresentados, colocando em risco a sua utilização pela Administração Pública.

O TCE/SC decidiu que, pela exiguidade de prazo para a apresentação de proposta técnica e financeira, pelo valor de ressarcimento atribuído aos projetos, estudos, levantamentos ou investigações, e pelos parâmetros e meios para a escolha da melhor proposta técnica e financeira, o PMI lançado pela Prefeitura de Palhoça para o projeto de Resíduos Sólidos poderia, de fato, prejudicar eventual contratação de PPP para a exploração dos serviços de esgotamento sanitário das áreas urbanas do Distrito de Palhoça, razão pela qual se entendeu pelo cabimento da representação.

Outros municípios também se dedicaram ao tema das PPP e Concessões nos últimos meses, apesar de, por enquanto, não terem merecido a atenção do Tribunal de Contas e tampouco alcançado contornos mais claros de materialidade

Destacamos, a seguir, 10 projetos de Concessões e PPPs de municípios catarinenses, em diferentes estágios de maturidade:

NOME DO PROJETO	SEGMENTO	ETAPA	CONCEDENTE
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	PMI iniciado	Blumenau
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	PMI encerrado	Balneário Piçarras
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	Suspensão	Caçador
Iluminação Pública	Iluminação Pública	PMI Iniciado	Imbituba
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Intenção Pública	Florianópolis
Abastecimento de Água e Saneamento Básico	Saneamento	PMI encerrado	Gaspar
Sistema de Abastecimento de Água e Serviço de Esgotamento Sanitário	Saneamento	PMI encerrado	Imbituba
Complexo Náutico	Multinegócios	PMI encerrado	Porto Belo
Sistema de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário	Saneamento	PMI encerrado	Três Barras
Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	PMI encerrado	Pomerode
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (São Francisco do Sul)	Saneamento	Contrato Assinado	São Francisco do Sul

Percebe-se que, em Santa Catarina, o mercado para projetos de Concessão no segmento de saneamento está bastante aquecido. Além de São Francisco do Sul ter assinado recentemente um contrato, Pomerode, Três Barras, Imbituba, Gaspar, Caçador e Balneário Piçarras já lançaram Procedimentos de Manifestação de Interesse com o objetivo de receber estudos técnicos para universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município.

A AEGEA Saneamento e Participações Ltda. deve, recentemente, concluir os estudos de uma PPP de resíduos sólidos em Blumenau, enquanto a Prefeitura Municipal de Porto Belo, também recentemente, criou uma Comissão de Avaliação do Procedimento de Manifestação de Interesse do projeto do Complexo Náutico.

Por fim, o poder executivo da capital do estado, Florianópolis, elaborou Projeto de Lei Municipal n.º 16.035/2014, que autoriza a delegação, por meio de Parceria Público-Privada, dos serviços de Iluminação Pública, autoriza a criação de mecanismos de garantia para a referida parceria e a inclusão da Concessão no Plano Plurianual do Município de Florianópolis (PPA 2014-2017)²².

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

6. PIL 2 – PROJETOS NA REGIÃO SUL

O Programa de Investimento em Logística do Governo Federal teve a sua segunda etapa divulgada no dia 09/06/2015 (PIL 2²³). 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 já publicados os editais dos PMIs dos aeroportos e das rodovias. Entre os novos projetos destes dois segmentos localizados na região Sul, são estimados investimentos da ordem de R\$17,7 bilhões.

6.1. Rodovias

A BR-476/153/282/480/PR/SC, com uma extensão de 460km e investimento estimado de R\$4,5 bilhões, tem por objetivo o escoamento da produção de grãos, aves e suínos pelos portos do Arco Sul e tem o leilão previsto para o ano de 2015.

Para 2016, a BR-280/SC, BR-101/SC, BR-470/282/SC e a BR-101/116/290/386/RS integram a carteira de rodovias cuja manutenção e operação serão concedidas à iniciativa privada.

A BR-470/282/SC, com uma extensão de 455km e investimento estimado de R\$3,2 bilhões, tem por objetivo duplicar trecho que liga a região agroindustrial de SC aos portos do Arco Sul.

A BR-280/SC, com uma extensão de 307km e investimento estimado de 2,1 bilhões, irá melhorar escoamento da safra e produção industrial de SC pelos portos do Arco Sul.

A BR-101/SC, com uma extensão de 220km e investimento estimado de 1,1 bilhão, irá ampliar a capacidade e aumentar a segurança da via.

A BR-101/116/290/386/RS, por sua vez, com uma extensão de 581km e investimento estimado de 3,2 bilhões, consiste na duplicação da Rodovia da Produção até Carazinho e do trecho Porto Alegre-Camaquã.

Além disso, o Governo Federal pretende fazer novos investimentos em três Concessões já existentes na região Sul (BR-116/PR/SC, BR-290/RS, BR-101/376/116/SC/PR) que somarão R\$3,6 bilhões²⁴.

6.2. Aeroportos

O Aeroporto Internacional de Porto Alegre foi incluído entre os quatro que serão objeto de Concessão à iniciativa privada, na segunda etapa do Programa de Investimento em Logística.

O aeroporto da capital do Rio Grande do Sul é o mais movimentado da região sul e o nono mais movimentado do país, com 8,4 milhões de passageiros registrados em 2014.

Os principais investimentos, que consistirão em encargos da concessionária e deverão somar R\$2,5 bilhões, consideram a ampliação da pista, do pátio e do terminal de passageiros.

O Aeroporto Internacional de Florianópolis, que é o décimo quarto mais movimentado do país e registrou 3,6 milhões de passageiros em 2014, também foi incluído na segunda etapa do PIL.

Entre os principais investimentos previstos, que deverão somar R\$1,1 bilhão, a futura concessionária deverá construir um novo terminal de passageiros e um novo pátio.

²³Ver em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil>

²⁴O aditivo contratual para a faixa adicional da BR- 290/RS, no valor de R\$200 milhões, inclusive já foi assinado.

7. O FUTURO DAS PPPS NA REGIÃO SUL

7. O Futuro das PPPs na Região Sul

Pode-se dizer que ainda há muito espaço para o desenvolvimento de PPPs na Região Sul do Brasil.

No que diz respeito aos Estados, ao que nos parece, o Rio Grande do Sul, apesar de ter largado na frente, há muito tempo não demonstra uma evolução consistente no programa de PPPs. Por outro lado, mais recentemente, há uma clara sinalização de que serão feitos esforços para mudar esse quadro.

Santa Catarina encontra-se em situação intermediária, pois o tema esteve na agenda do poder público nos últimos anos e há sinais de que continuará em pauta, principalmente tendo como foco a questão da mobilidade na Região Metropolitana de Florianópolis.

O Estado do Paraná, por sua vez, é o que tem o programa de PPP mais desenvolvido na Região Sul. Além de já ter um contrato de PPP assinado, trata-se de um Estado que investiu no fortalecimento da governança do programa de PPP, quer seja porque deu ritmo às reuniões de seu Conselho Gestor, quer seja porque possibilitou a criação e atuação de uma Unidade de PPP.

Além disso, o Estado do Paraná contratou consultores externos para contribuir com a organização de seu programa de PPPs. Foram desenhados processos, manuais e diretrizes, condições essenciais para que um programa de PPP seja estável e apresente resultados no médio prazo.

Estado²⁵	Receita Corrente Líquida Acumulada em 2014	Valor Anual Aplicável em Contraprestações de PPPs
Santa Catarina	R\$ 17.835.453.501,62	R\$ 891.772.675,08
Paraná	R\$ 28.046.231.365,88	R\$ 1.402.311.568,29
Rio Grande do Sul	R\$ 28.633.465.815,75	R\$ 1.431.673.290,79

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

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

²⁵Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação.

Abaixo, a tabela apresenta os 35 municípios da Região Sul que registraram as maiores receitas correntes líquidas no exercício de 2014 e, portanto, possuem a maior capacidade de comprometimento com pagamentos de contraprestações em PPPs.

#	MUNICÍPIO	UF	Receita Corrente Líquida (2014)	Disponibilidade Anual para Contraprestações em Projetos de PPP
1	CURITIBA	PR	R\$ 5.865.687.000,00	R\$ 293.284.350,00
2	PORTO ALEGRE	RS	R\$ 4.191.293.189,90	R\$ 209.564.659,50
3	JOINVILLE	SC	R\$ 1.341.252.667,64	R\$ 67.062.633,38
4	CAXIAS DO SUL	RS	R\$ 1.274.748.539,39	R\$ 63.737.426,97
5	FLORIANOPOLIS	SC	R\$ 1.114.430.441,39	R\$ 55.721.522,07
6	LONDRINA	PR	R\$ 1.062.244.498,01	R\$ 53.112.224,90
7	CANOAS	RS	R\$ 913.056.751,19	R\$ 45.652.837,56
8	BLUMENAU	SC	R\$ 888.641.699,23	R\$ 44.432.084,96
9	MARINGA	PR	R\$ 867.237.050,82	R\$ 43.361.852,54
10	ITAJAI	SC	R\$ 836.632.103,54	R\$ 41.831.605,18
11	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	PR	R\$ 822.141.482,84	R\$ 41.107.074,14
12	NOVO HAMBURGO	RS	R\$ 599.544.072,19	R\$ 29.977.203,61
13	FOZ DO IGUAÇU	PR	R\$ 572.278.432,86	R\$ 28.613.921,64
14	PELOTAS	RS	R\$ 568.364.631,38	R\$ 28.418.231,57
15	ARAUCARIA	PR	R\$ 568.107.411,57	R\$ 28.405.370,58
16	SAO LEOPOLDO	RS	R\$ 513.634.792,06	R\$ 25.681.739,60
17	BALNEARIO CAMBORIU	SC	R\$ 507.155.632,97	R\$ 25.357.781,65
18	PONTA GROSSA	PR	R\$ 496.468.713,55	R\$ 24.823.435,68
19	JARAGUA DO SUL	SC	R\$ 493.541.224,83	R\$ 24.677.061,24
20	CASCADEL	PR	R\$ 483.878.315,38	R\$ 24.193.915,77
21	GRAVATAI	RS	R\$ 477.095.302,62	R\$ 23.854.765,13
22	CHAPECO	SC	R\$ 458.709.859,33	R\$ 22.935.492,97
23	CRICIUMA	SC	R\$ 438.690.646,61	R\$ 21.934.532,33
24	RIO GRANDE	RS	R\$ 425.201.698,06	R\$ 21.260.084,90
25	SANTA MARIA	RS	R\$ 377.079.053,91	R\$ 18.853.952,70
26	LAGES	SC	R\$ 366.438.409,95	R\$ 18.321.920,50
27	PASSO FUNDO	RS	R\$ 351.236.066,38	R\$ 17.561.803,32
28	PARANAGUÁ	PR	R\$ 319.090.696,45	R\$ 15.954.534,82
29	SANTA CRUZ DO SUL	RS	R\$ 294.447.867,67	R\$ 14.722.393,38
30	BENTO GONCALVES	RS	R\$ 282.701.669,07	R\$ 14.135.083,45
31	PALHOCA	SC	R\$ 277.484.770,39	R\$ 13.874.238,52
32	CACHOEIRINHA	RS	R\$ 262.800.445,21	R\$ 13.140.022,26
33	BRUSQUE	SC	R\$ 257.502.334,72	R\$ 12.875.116,74
34	TOLEDO	PR	R\$ 255.227.035,87	R\$ 12.761.351,79
35	PINHAIS	PR	R\$ 245.514.134,73	R\$ 12.275.706,74

Destacamos, em azul, aqueles municípios em que conseguimos capturar alguma movimentação com o tema das Concessões e PPPs durante a preparação desse relatório. Percebe-se que ainda há diversos municípios em que o tema das Concessões e PPPs não parece estar na agenda de tomada de decisão do setor público, o que sinaliza que ainda há um espaço relevante para o maior uso destes novos modelos de contratação.

8. ESTUDOS DE CASO

8.1 Corredor da PR-323, PRC-487 E PRC-272 (Governo do Estado do Paraná)

Em abril de 2013 foi publicado o Procedimento de Manifestação de Interesse, por meio da Resolução n.º 01/2013-CGPPP, que já autorizava a empresa Odebrecht Transport Participações S.A. a realizar os estudos de viabilidade do Corredor da PR-323, PRC-487 e PRC-272 e abria prazo para outros interessados se apresentassem ao Governo Estadual para requerer autorização para realização dos estudos.

Os estudos aproveitados para a elaboração do edital foram mesmo aqueles elaborados pela Odebrecht Transport Participações S.A., avaliados pelo Governo do Estado em R\$6.123.336,00, que seriam ressarcidos pela futura concessionária.

Depois da divulgação do edital para consulta pública, a licitação foi publicada em 21/01/2014, para ser republicada em três dias depois, para ajuste da data de entrega dos envelopes, e novamente três dias depois (pelo mesmo motivo).

Houve um pedido de antecipação de tutela que suspendeu a licitação por alguns dias e, em seguida, mais outros dois adiamentos da abertura do envelope foram feitos pela Administração Pública Estadual.

Finalmente, em 25 de março de 2014, foram abertos os envelopes do Edital de Concorrência n.º 01/2014, sendo que apenas o Consórcio Rota 323, formado pelas empresas Odebrecht Transport S.A., Tucumann Engenharia e Empreendimentos Ltda., Goetze Lobato Engenharia Ltda. e América Empreendimentos Ltda., apresentou proposta.

Apesar do consórcio licitante único ter sido declarado vencedor do certame em 08 de abril de 2014, foram quase cinco meses de espera para a assinatura do contrato, realizada em 05 de setembro de 2014, entre o Departamento de Estradas de Rodagem - DER/PR e a Concessionária Rota das Fronteiras S/A.

Fato curioso é que das quatro empresas que formavam o consórcio vencedor, três delas (Tucumann Engenharia e Empreendimentos Ltda., Goetze Lobato Engenharia Ltda. e América Empreendimentos Ltda.) se uniram para formar uma outra empresa (T.G.A. Participações SPE S.A.), que se associou à quarta empresa que constituía o consórcio (Odebrecht Transport S.A.) A T.G.A. Participações SPE S.A. detém 30% do capital social da concessionária (divididos igualmente entre as três empresas). A Odebrecht Transport S.A. detém os outros 70%.

Assim, o Estado do Paraná inaugurou a contagem dos seus contratos de PPP, com uma Concessão patrocinada que é também a única PPP estadual da Região Sul do Brasil. O Corredor da PR-323, como ficou conhecido o projeto, se estende de Maringá a Francisco Alves. O prazo da Concessão é de 30 anos e o objeto consiste em segmentos de três rodovias estaduais: PR-323, PRC-487 e PRC-272.

O contrato prevê como responsabilidade do parceiro privado a manutenção e conservação de, aproximadamente, 220km, sendo que deverá ser promovida a duplicação de 207km. Na primeira etapa do programa, serão duplicados 162,5 km, saindo de Paiçandu até o entroncamento da PR-486, em Perobal.

Na segunda etapa terá início a duplicação dos outros 44,3 quilômetros, entre Perobal e Francisco Alves, no Noroeste do Paraná.

Os usuários da “Rota das Fronteiras” contarão com vias monitoradas e mais seguras, guincho 24 horas e atendimento de primeiros-socorros. Nos primeiros cinco anos serão construídos 19 viadutos, 22 trincheiras, 13 passarelas, 9 pontes, além de marginais e ciclovias nas áreas urbanas. Segundo informações da concessionária, 29 mil veículos trafegam pelo trecho diariamente, 1.000 empregos diretos serão gerados durante as obras, 250 empregos diretos serão gerados durante a operação e 5 bases de serviço de atendimento ao usuário serão construídas.

O contrato tem o valor de R\$ 7.886.572.352,18 e investimento estimado de R\$ 3.600.000.000,00.

Ao contrário da assinatura do contrato, o primeiro aditivo não precisou esperar muito para se materializar. Em 19 de dezembro de 2014, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n.º 021/2014 para adequação e detalhamento do Anexo N – Mecanismo de Pagamento e Garantias do Poder Concedente - em vista do atendimento às condicionantes para a vigência da Concessão Patrocinada, especialmente no tocante à aceitação pelo Financiador de longo prazo da Concessionária, da estrutura e dos parâmetros de garantias do Poder Concedente.

Sabe-se que a concessionária, inclusive, já solicitou ao Poder Concedente a autorização para a prorrogação do prazo da Etapa Preliminar do Contrato n.º 021/2014, que está sob avaliação dos técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda no que tange a informação orçamentária, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura e da Procuradoria Geral do Estado.

Do ponto de vista de remuneração ao investimento e à operação, a concessionária faz jus à receita tarifária cobrada dos usuários, à uma contraprestação paga pelo poder concedente, ao aporte de recursos públicos e à exploração de receitas acessórias.

Inicialmente, o edital saiu publicado com a definição de qual seria o valor do pedágio: a receita tarifária cobrada dos usuários corresponderia a R\$4,50, na data base de setembro de 2013, corrigida pelo IPCA.

Ou seja, inicialmente, a proposta comercial a ser apresentada pelos licitantes se limitaria a descontos no valor desejado a título de contraprestação adicional à tarifa e de aporte público de recursos.

Entretanto, o segundo termo de rerratificação do edital estabeleceu que o valor da tarifa não poderia exceder a R\$4,20 e fixou o valor anual de R\$95.700.000,00 para a contraprestação adicional à tarifa e, por consequência, ao aporte de recursos públicos, que no primeiro ano corresponderia a 100% do valor da contraprestação adicional à tarifa; no segundo ano, a 88%; no terceiro ano, a 69%; no quarto ano, a 44%; e no quinto ano, a 8% da contraprestação adicional à tarifa, também acabou sendo pré-estabelecido. Ou seja, o valor nominal de aporte público neste contrato seria de R\$295.713.000,00, em cinco anos.

O consórcio vencedor da licitação apresentar o valor de R\$3,90 como o valor da tarifa a ser cobrado.

A contraprestação adicional à tarifa é a única forma de remuneração prevista no contrato que pode ser afetada pela mensuração de desempenho, a partir de 4 indicadores: operacional, ambiental, financeiro e social.

O indicador operacional é que possui o maior potencial de impacto na remuneração, pois corresponde a 80% da nota do quadro de indicadores de desempenho (denominada no contrato de NOTA DO QID). O indicador ambiental tem peso de 10% e os indicadores financeiro e social, 5% cada.

Entretanto, os indicadores de desempenho podem reduzir a contraprestação pública em até 30%, sendo que os outros 70% são fixos e incondicionados à performance.

Para conduzir os trabalhos de mensuração de desempenho, o Poder Concedente conta com um “verificador independente”, figura externa e desvinculada das partes, contratado pela própria Administração Pública Estadual. Como contrapartida, a concessionária paga uma quantia mensal de R\$200.000,00 ao Poder Concedente em função deste serviço por ele contratado.

Por fim, em relação à última fonte de remuneração prevista no contrato, sabe-se que as receitas acessórias eventualmente exploradas pela Concessionária são partilhadas igualmente com o Poder Concedente.

Como forma de garantir o cumprimento das obrigações pecuniárias do poder público, foi criada uma conta vinculada junto a um agente fiduciário de garantias, que receberia recursos das seguintes fontes:

- do Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, criado pela Lei Estadual nº 4.529, de 12 de janeiro de 1962 e alterado pela Lei Estadual nº 5.515, de 15 de fevereiro de 1967, ficando a Agência de Fomento do Paraná S.A. - FOMENTO PARANÁ, gestora do referido Fundo, autorizada a repassar à Conta Garantia, valor determinado pelo Conselho de Investimentos do FDE;
- dos dividendos de empresas estatais;
- dos direitos não tributários, conforme regulamentação específica do Poder Executivo;
- dos demais recursos do Tesouro do Estado do Paraná, conforme regulamentação específica do Poder Executivo;
- de qualquer outra fonte que o Poder Executivo entenda relevante, por meio de regulamentação específica;

O Poder Concedente tem como obrigação contratual compor na conta garantia os valores correspondentes ao valor total de contraprestações adicionais à tarifa e aportes públicos devidos ao período de 12 meses posteriores, com vistas a fazer frente ao pagamento de contraprestação adicional à tarifa e de aporte público, além de eventuais indenizações devidas pelo Poder Concedente no âmbito do contrato de Concessão.

8.2. Resíduos Sólidos (Município de Cachoeirinha)

A cidade de Cachoeirinha, localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre, ocupa a 12ª posição no ranking do PIB de municípios do Rio Grande do Sul, tem uma população de aproximadamente 120 mil pessoas e um IDHm de 0,757 (considerado alto).

O município possui uma Receita Corrente Líquida de, aproximadamente, R\$262 milhões, o que permite comprometer até, aproximadamente, R\$13,1 milhões de reais por ano com contraprestações de projetos de PPP, sem sofrer as consequências previstas na Lei n.º 11.079/04, ou seja, inabilitar-se a receber garantias ou transferência voluntárias da União.

A PPP de resíduos sólidos do município parece ser a aposta mais segura do próximo contrato de PPP que será assinado na Região Sul do país.

O início do projeto remonta ao ano de 2009, quando foi publicada a Lei Municipal n.º 3034, de 06 de

agosto, que dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. A lei foi promulgada no primeiro governo de Vicente Pires (PSB), que é o atual prefeito da cidade, em seu segundo mandato.

Embora sucedido de um interregno relevante, em março de 2015 foi publicado o Edital de Solicitação de Manifestação de Interesse n.º 1/2015 para receber propostas relativas ao desenvolvimento de estudos para a elaboração de projeto, construção, financiamento e operação de uma Central de Tratamento e Destino Final de resíduos sólidos urbanos.

Apesar da expressa previsão de inexistência de futuro ressarcimento pela elaboração dos estudos, a empresa Kyocera Solar do Brasil Ltda. se apresentou como interessada e foi autorizada a desenvolver os estudos de viabilidade do projeto.

Em junho de 2015, foi publicado o edital de consulta pública contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade administrativa, para execução de autogeração de energia a partir da industrialização dos resíduos urbanos não reciclados e atividades correlatas.

O contrato prevê que a concessionária processará todo o resíduo sólido urbano não reciclado coletado no Município de forma a obter, deste processamento, gases combustíveis. Pelo menos uma parte destes gases deverá acionar geradores elétricos, os quais, interligados a uma subestação da distribuidora de energia elétrica à tensão mínima de 13,8 KV, proporcionarão a produção de pelo menos 0,40 MWh por tonelada de lixo entregue para processamento. Desta energia elétrica, deverá ficar à disposição do Poder Concedente a quantidade de energia necessária para suprir suas necessidades, a título de autogeração, 24 horas por dia, 365 dias por ano. O restante será de livre comercialização da futura concessionária.

A consulta pública se encerrou em 05 de agosto de 2015.

O edital que foi à consulta pública prevê que a concessionária deverá se obrigar pelo processamento de resíduos sólidos urbanos não-recicláveis; pela entrega de energia elétrica ao Poder Concedente para utilização nos próprios municipais e pela entrega de energia elétrica à contratante para utilização da rede de iluminação pública. O valor máximo a ser pago a título de contraprestação mensal à futura concessionária é de R\$ 517.498,70.

O terreno será cedido pela Prefeitura e há uma estimativa de investimento da ordem de R\$50 milhões a ser realizado pela concessionária.

O edital, entretanto, peca em fornecer um arcabouço um pouco mais sofisticado de alinhamento de incentivos entre parceiro privado e poder concedente, em especial no que se refere a indicadores de desempenho e à alocação objetiva de riscos.