

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Vitória, 10 de Novembro de 2015

MATERIAL PARA LEITURA PRÉVIA



REALIZAÇÃO



CORREALIZAÇÃO



PROMOÇÃO



PATROCÍNIO



ELABORAÇÃO



APOIO



FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO



CORREALIZAÇÃO



PROMOÇÃO



PATROCÍNIO



APOIO



OPERAÇÃO E APOIO DE CONTEÚDO



ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO



Bruno Coscarelli (Sócio - Radar PPP)

Bruno Pereira (Sócio - Radar PPP)

Guilherme Naves (Sócio - Radar PPP)

Rodrigo Reis (Sócio - Radar PPP)

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

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

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

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

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

SUMÁRIO

1. Apresentação	4
2. Principais Conceitos sobre as concessões no Brasil	6
2.1. Introdução.....	6
2.2. As Parcerias Público-Privadas no Brasil.....	7
2.3. As Modalidades de PPP	7
2.4. Inovações Introduzidas pelas PPPs em face das concessões comuns.....	8
2.5. O Value for Money (VfM).....	10
2.6. O Aumento da Eficiência na Operação da Infraestrutura Pública.....	11
2.6.1. Por que PPPs e concessões fazem sentido para o setor público?.....	12
2.6.2. Por que PPPs e concessões fazem sentido para o investidor e a indústria da construção?.....	12
3. O Ciclo de Vida de uma PPP	14
3.1. A Intenção.....	14
3.2. O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).....	15
3.3. A Consulta Pública.....	16
3.4. A Licitação.....	16
4. Situação do mercado	18
4.1. Introdução.....	18
4.2. Análise dos Contratos Assinados.....	19
4.3. Análise por Segmentos.....	21
5. PPPs na Região Sudeste	23
5.1. Estado do Espírito Santo.....	26
5.2. Municípios do Espírito Santo.....	28
5.3. Estado de Minas Gerais.....	29
5.4. Municípios de Minas Gerais.....	31
5.5. Estado do Rio de Janeiro.....	34
5.6. Municípios do Rio de Janeiro.....	36
5.7. Estado de São Paulo.....	38
5.8. Municípios de São Paulo.....	41
6. PIL 2 - Projetos na Região Sudeste	45
7. O Futuro das PPPs na Região Sudeste	46
8. Estudos de Caso	44
8.1. Unidades Escolares de Belo Horizonte.....	49
8.2. Unidades de Atendimento ao Cidadão (Faça Fácil).....	52

1. APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

Quase uma década depois da primeira assinatura, hoje o Brasil já tem 83 contratos de concessão administrativa e concessão patrocinada firmados, sendo que 36 deles foram assinados a partir do ano de 2012.

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

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

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

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

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

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

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-ES como anfitrião, o terceiro evento regional do projeto, “Concessões e Parcerias: Ampliação das Oportunidades de Negócios”, terá lugar em Vitória.

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 Sudeste do Brasil e as perspectivas para os próximos anos.

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

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

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

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

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

Boa leitura!

Vitória, 26 de outubro de 2015

JOSÉ CARLOS MARTINS

PRESIDENTE
CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO

CARLOS EDUARDO LIMA JORGE

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

ARISTÓTELES PASSOS COSTA NETO

PRESIDENTE
SINDUSCON-ES

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 geridas pelo próprio Estado. Nesse contexto, na metade da década, foi publicada a Lei nº 8.987/95, que regulamentou o regime geral de concessões. Esse, portanto, é o marco legal das “concessões comuns”, que compreendem as concessões de serviço público (precedidas ou não de obras públicas) e a permissão de serviços públicos.

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

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

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

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

2.2. As Parcerias Público-Privadas no Brasil

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

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

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

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

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

2.3. As Modalidades de PPP

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

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

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

Há no Brasil hoje 68 concessões administrativas celebradas e 15 concessões patrocinadas.

2.4. Inovações Introduzidas pelas PPPs em face das Concessões comuns

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

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

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

A regra geral é que as PPPs no Brasil somente podem ter esta classificação legal caso haja alguma contraprestação pública³. Esta combinação de contraprestação e geração de receita que é utilizada pela empresa privada para reaver os investimentos iniciais, arcar com os custos operacionais, gerir riscos, pagar os financiadores, pagar os impostos e obter um retorno ao investimento.

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

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

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

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

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

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

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5. O *Value for Money* (VfM)

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6. O Aumento da Eficiência na Operação da Infraestrutura Pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. O CICLO DE VIDA DE UMA PPP

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

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

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

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



3.1. A Intenção

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

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

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

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

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

3.2. O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

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

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

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

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Empresas, isoladamente ou em consórcio, comumente se cadastram para apresentar os estudos e o governo poderá escolher as melhores avaliações para serem utilizadas como parte da preparação e planejamento dos projetos. Nesta hipótese, é comum que os instrumentos de convocação prevejam um ressarcimento da empresa que elaborou os estudos, proporcional ao seu aproveitamento, a ser pago pelo licitante vencedor da licitação, única e exclusivamente se a PPP for homologada, logicamente.

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

Os dados da Radar PPP indicam que em 2012 foram publicados 39⁵ PMIs. Em 2013, foram 61⁶ PMIs. Em 2014, 56⁷ PMIs. Em 2015, já foram publicados 116 PMIs⁸, fato sinalizador de que a dinamicidade do mercado permanece, a despeito das incertezas que pairam no campo da macroeconomia e na indústria da construção.

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

A base de dados da Radar PPP afirma que, dos 83 contratos de PPP assinados no Brasil, 38 deles previram o ressarcimento para os estudos de viabilidade obtidos por meio de PMI ou por algum mecanismo similar, o que corresponde a quase 46% do total.

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

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

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

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

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

De toda forma, o Radar de Projetos da Radar PPP aponta que, atualmente, são 86 projetos cujos PMIs estão em andamento e foram publicados nos últimos 12 meses. No setor de Iluminação Pública, são 51 projetos mapeados, em diversos níveis de maturidade (desde intenções públicas até contratos assinados).

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

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

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

⁸União: 22; Distrito Federal: 0; Estados: 15; Municípios: 77; Consórcio Público Municipal: 2. Dados até 26/10/2015.

3.3. A Consulta Pública

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

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

O Radar de Projetos da Radar PPP acusa que existem atualmente 38 projetos cujas respectivas consultas públicas estão em andamento ou já se encerraram, sendo que 23 deles são municipais, em mais de 18 segmentos diferentes.

3.4. A Licitação

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

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

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

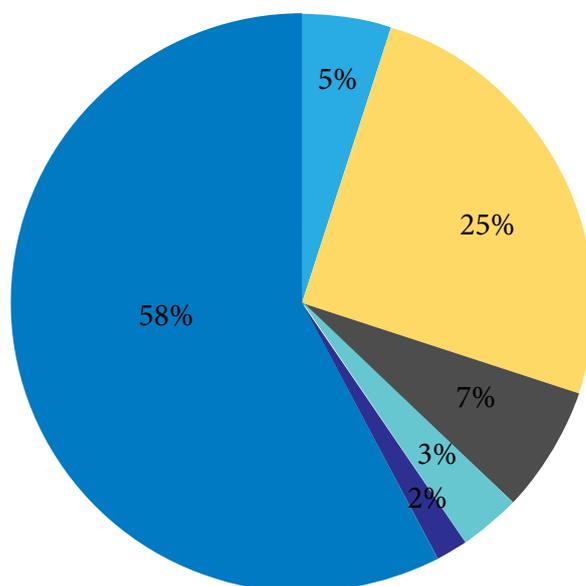
O art. 10, em seu caput, determina que as PPPs sejam todas licitadas na modalidade de concorrência, definida nos termos do art. 22, I, §1º, da Lei nº 8.666/93 como a modalidade de licitação entre interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos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

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

Por fim, ainda analisando o grupo dos 83 contratos assinados, o gráfico abaixo assevera que, apesar de haver mais projetos que impõem limites ao número de empresas que podem compor um consórcio licitante, é significativo o número de projetos sem restrição, que favorece a formação de grupos de empresas de todos os portes com a ambição de participar de projetos maiores:

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Projetos por Limite Máximo de Empresas por Consórcio



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

4. SITUAÇÃO DO MERCADO

4.1. Introdução

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

- O ano de 2014 foi aquele em que houve o maior número de contratos de PPP assinados (17);
- No ano de 2015, já foram assinados 09 contratos de Parcerias Público-Privadas;
- São mais de 145,5 bilhões de reais em valores contratados em projetos de PPP, sendo aproximadamente 1/3 deste valor corresponde a contratos assinados nos últimos 18 meses.
- São, aproximadamente, 177,7 milhões de reais em ressarcimento de estudos de PMIs já realizados de projetos de Parcerias Público-Privadas.
- Diversos municípios passaram a se dedicar às PPPs, quer seja do ponto de vista normativo, quer seja do ponto de vista de projetos em fase de estudos de viabilidade;
- Com o fim dos mandatos dos governadores, encerrou-se um ciclo importante para as PPPs estaduais, que levou a lições e aprendizados importantes sobre o que efetivamente aconteceu nos Estados entre 2011 e 2014;
- As eleições para a Presidência da República apresentaram consensos importantes sobre a necessidade de modernização da infraestrutura nacional e sobre a importância da participação da iniciativa privada no provimento de serviços públicos (não houve a “demonização” das privatizações ou das PPPs); e
- As investigações sobre os processos de contratação de obras na Petrobrás anunciam impactos para o mercado de contratação pública tradicional em infraestrutura no Brasil que ainda não podem ser plenamente antecipados.

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

4.2. Análise dos Contratos Assinados

No âmbito estadual, são 45 as PPPs assinadas. Além de Minas Gerais, São Paulo e Bahia - que somam 27 projetos firmados - destacam-se o Ceará e Pernambuco, por terem, cada um deles, 4 PPPs. Além disso, o banco de dados da Radar PPP aponta que 12 dos 26 estados já possuem contratos de PPP em vigor.

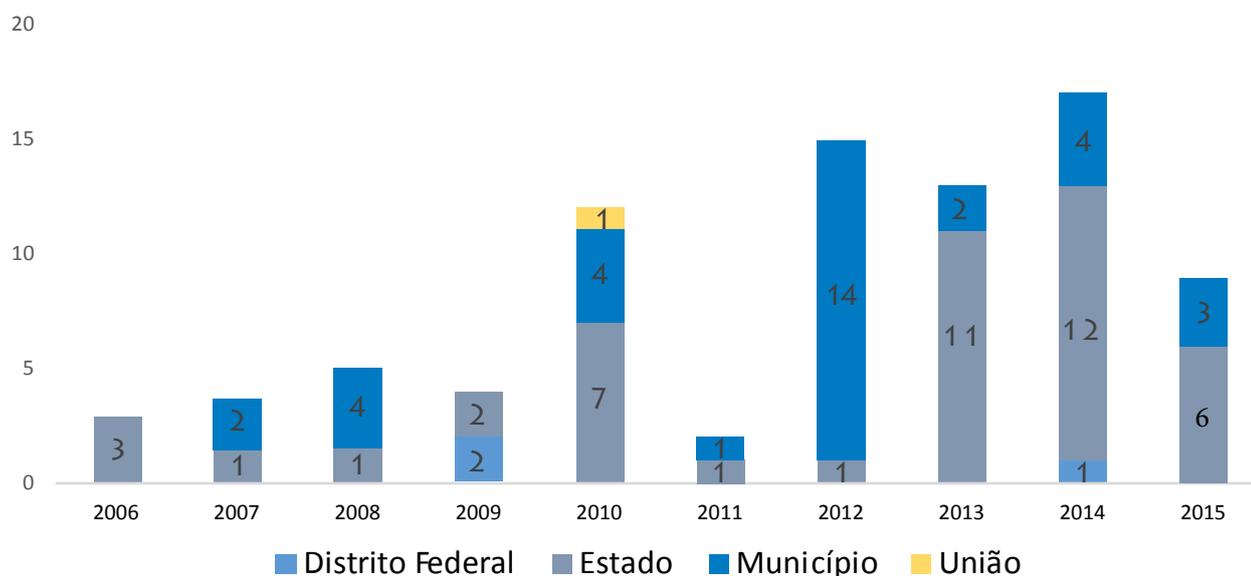
Na perspectiva municipal, entretanto, quando analisamos os contratos assinados de PPP, não se verifica a mesma pulverização que encontramos entre os Estados - pelo menos não entre as capitais. Observando os 33 contratos de PPP municipal que existem firmados no país, apenas Rio de Janeiro (3), Belo Horizonte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

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

Quando somamos a estes contratos a única PPP assinada pela União, que é o Complexo Datacenter da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, assinado em 2006, chegamos ao número de 83 contratos de Parcerias Público-Privadas assinados no Brasil, nos três níveis da Federação e no DF.

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

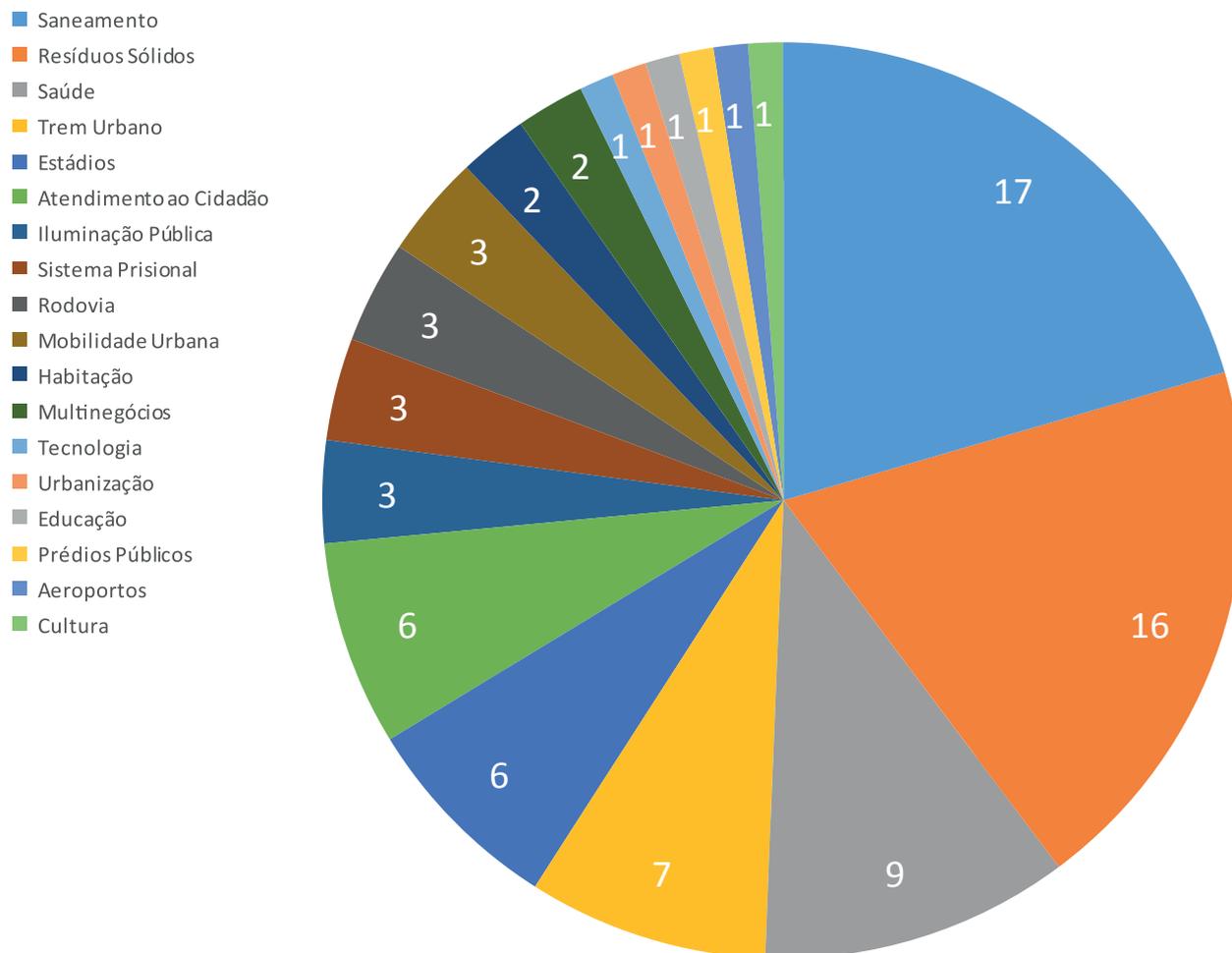
Contratos Assinados



REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

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

Segmentos dos Projetos



Os 83 contratos de PPP assinados, tal como informam as respectivas publicações oficiais dos extratos, somam, em valor de contrato, R\$145,5 bilhões⁹.

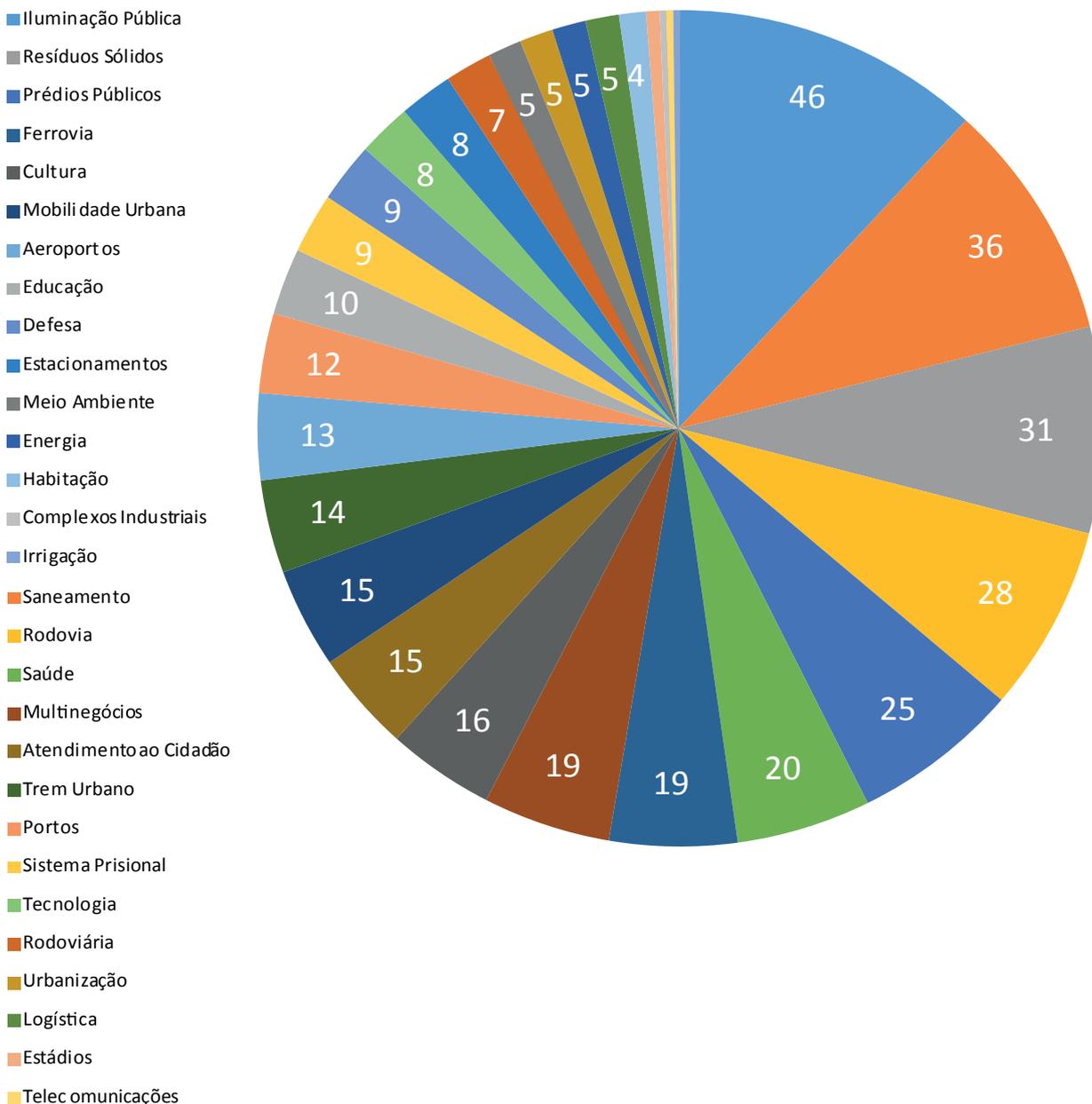
⁹Este cálculo considera os respectivos valores nominais dos contratos publicados pelos poderes concedentes, desconsiderando quaisquer índices de atualização e eventuais métodos diferentes que possam ter sido praticados para a definição do valor do contrato (soma do valor nominal máximo das contraprestações, 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, consulta pública, licitação ou cujo vencedor já tenha sido declarado, mas o contrato ainda não fora assinado. São 389 oportunidades, divididas em 29 segmentos:

Projetos por Segmentos



REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

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 SUDESTE

De acordo com a pesquisa “Contas Regionais” divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Sudeste concentra 55,2% do PIB do país. Além disso, três dos seus quatro Estados ocupam as três primeiras posições entre as unidades da federação que mais contribuem para o PIB nacional¹⁰.

Sendo assim, não é necessariamente surpreendente o fato de que a região Sudeste concentra a maior parte das PPPs assinadas no Brasil.

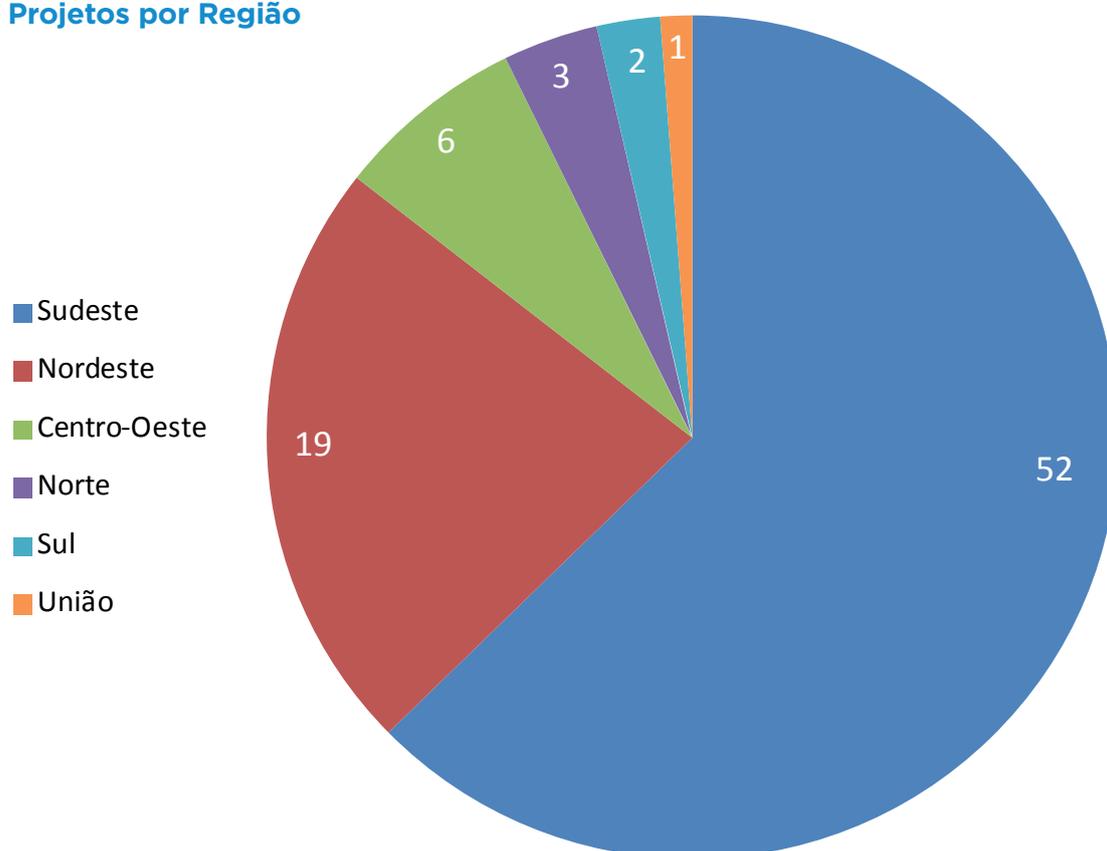
O Sudeste lidera vários indicadores que reforçam a sua posição de destaque no cenário nacional: é a região que possui mais projetos assinados (52), mais contratos em nível estadual (24) e municipal (33), além de ser a região com a maior diversidade de segmentos (16) entre os projetos contratados.

Foi também na região Sudeste, mais precisamente no Estado de São Paulo, que foi inaugurada a contagem das PPPs no Brasil, por meio da assinatura da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo, pelo Governo do Estado, em dezembro de 2006.

A primeira PPP municipal do Brasil também é do Sudeste. Em fevereiro de 2007, foi assinado o projeto de esgotamento sanitário do município de Rio Claro (SP).

Analisando a base de dados da Radar PPP, conclui-se que os 52 contratos de PPP da região Sudeste correspondem a 62,5% do total de projetos assinados no país.

Projetos por Região

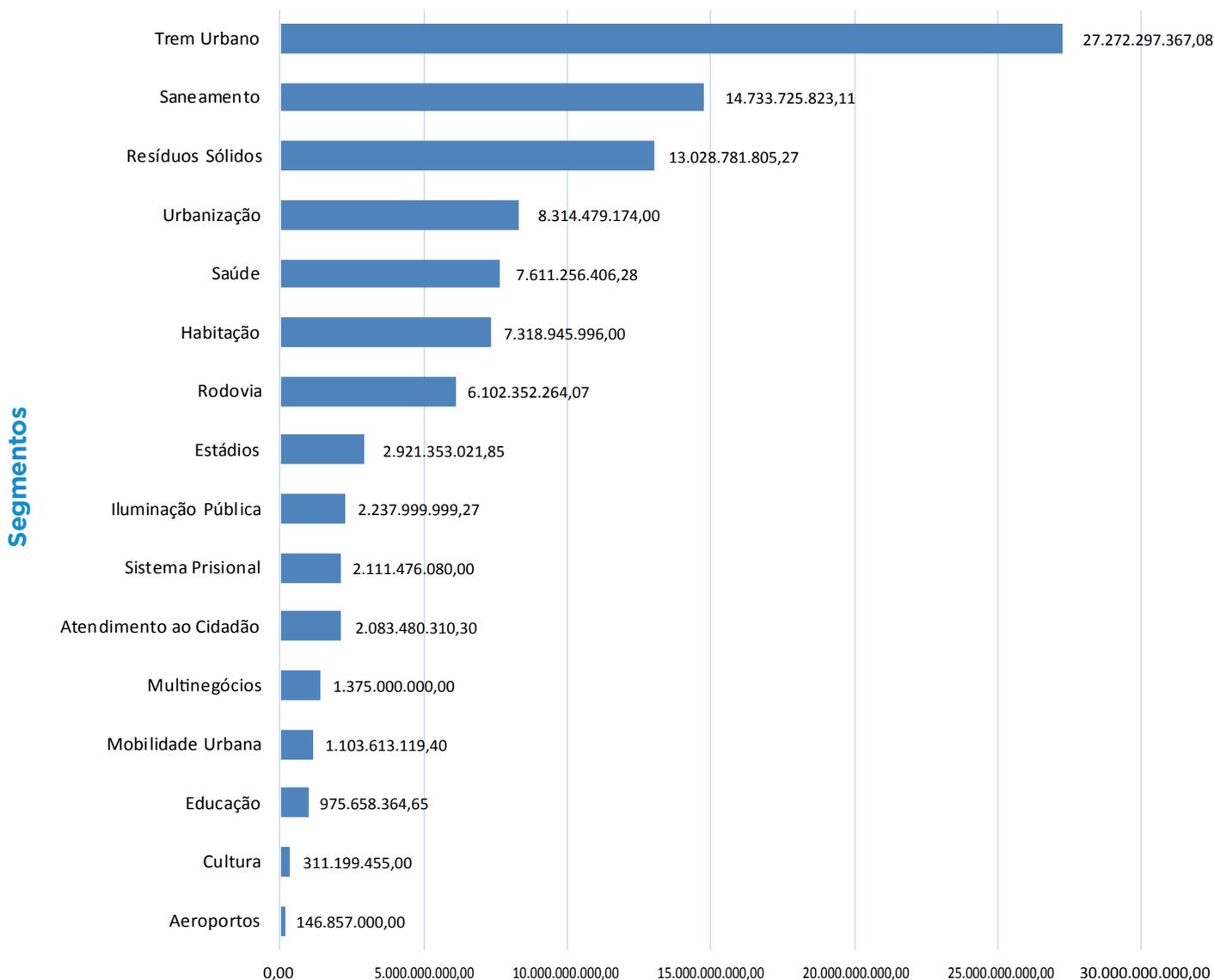


¹⁰Ver em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv89103.pdf>

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Os projetos já assinados no Sudeste superam a soma de R\$96 bilhões de reais em valores contratados, divididos entre os segmentos da seguinte forma:

Valor dos Contratos Assinados

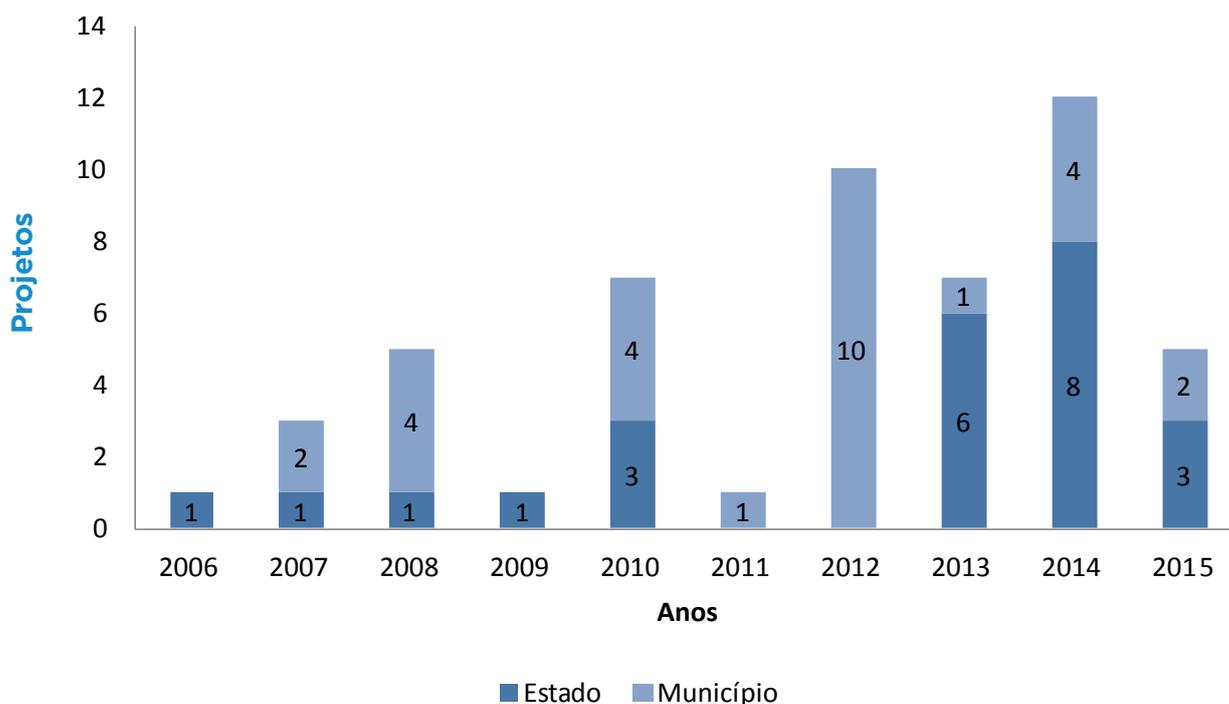


Todos os Estados e todas as capitais da região Sudeste já possuem marco regulatório próprio para tratar do tema das PPPs, sendo que os do Estado de Minas Gerais e de São Paulo inclusive precederam a legislação nacional neste aspecto.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Ademais, 10 das 15 PPPs assinadas nos últimos 12 meses estão localizadas na região Sudeste, o que sinaliza que esta liderança será preservada por mais algum tempo. O gráfico abaixo indica o ano de assinatura dos contratos estaduais e municipais de PPP de região Sudeste:

Contratos Assinados



Entretanto, apesar deste quadro de destaque, ainda há muito espaço para avançar.

O município de São Paulo, a maior cidade do país, não possui nenhuma PPP assinada. Apesar de ter sido parceira do Governo do Estado na PPP de habitação da Casa Paulista, nenhum contrato que tenha a Prefeitura como Poder Concedente ainda foi firmado.

O Estado do Rio de Janeiro, segundo maior Estado da federação, tem uma posição similar, apesar de já ter o contrato da PPP do Maracanã em operação.

A capital do Estado do Espírito Santo, Vitória, apesar de já ter evoluído bastante na estruturação do projeto de Iluminação Pública municipal, também não possui nenhuma PPP assinada, o que nos permite deduzir que, dentre as capitais da região Sudeste, somente Belo Horizonte e a cidade do Rio de Janeiro possuem contratos de PPP em operação.

Nos tópicos a seguir, faremos uma análise da temática das PPPs nos Governos Estaduais da região Sudeste, bem como uma investigação de projetos municipais, com destaque para as capitais, enfatizando os projetos que ainda podem representar oportunidades de negócio em aberto.

5.1. Estado do Espírito Santo

O programa de PPP do Estado do Espírito Santo foi criado a partir da Lei Complementar n.º 492, de 10 de agosto de 2009, fazendo do Estado o terceiro da região Sudeste a ter um marco regulatório próprio sobre o assunto.

A lei foi desenvolvida durante o segundo governo de Paulo Hartung (PMDB¹¹). Após dois mandatos, Hartung deu espaço a Renato Casagrande (PSB), que esteve à frente do Estado entre 2011 e 2015 e foi derrotado no pleito do ano passado, em 1º turno, pelo próprio Paulo Hartung, que retornou ao Palácio Anchieta.

Enquanto a lei foi desenvolvida na gestão de Paulo Hartung, a primeira PPP do Estado do Espírito Santo (das Unidades de Atendimento do Faça Fácil) foi concebida e assinada em dezembro de 2013, durante o governo de Casagrande.

No entanto, a PPP do Sistema do Esgotamento Sanitário de Serra, por sua vez, conviveu com a alteração no comando do governo antes de sua assinatura. Os primeiros registros públicos do projeto são de meados de 2010, logo, durante o segundo governo de Hartung. Contudo, a assinatura do contrato se deu em julho de 2014, no último ano de mandato de Casagrande.

Fazendo este breve exercício de situar as PPPs assinadas pelo Estado do Espírito Santo no tempo, é possível concluir que o tema “Parcerias Público-Privadas” sobreviveu às trocas de Governo. A despeito de possíveis e eventuais divergências de visões, o uso das PPPs para satisfazer a demandas sociais não representou um ponto de conflito entre as principais autoridades públicas que governaram o Estado nos últimos anos.

Inclusive, o programa do governador Paulo Hartung, apresentado na campanha em 2014, foi explícito sobre as PPPs, cuja lei estadual foi por ele sancionada: *“Um bom ambiente institucional de negócios e uma visão moderna da gestão pública criaram as bases de um novo Espírito Santo (...). Defendemos também as parcerias público-privadas e o equilíbrio institucional entre Estado e mercado”*.

Tornando a tratar do marco legal estadual das PPPs, a Lei Complementar n.º 492/09, em seu art. 7º, se propôs a criar o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas - CGP-ES, que deveria definir as prioridades do Programa de PPP, aprovar os projetos, acompanhar a execução dos contratos e autorizar a utilização de recursos do Fundo Garantidor, dentre outras competências.

Assim como o CGP-ES, a Lei Complementar também criou a Unidade de PPP, mantida na Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP, em nível de Gerência.

Outra preocupação da norma foi a criação da estrutura de garantias para honrar os pagamentos públicos dos contratos de PPP, com destaque para a figura do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP-ES).

O FGP-ES, conforme art. 27, pode ser integralizado a partir de *royalties* devidos ao Estado do Espírito Santo; de outros recursos orçamentários do Tesouro e os créditos adicionais; de rendimentos provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras do Fundo; de operações de crédito internas e externas; de doações, auxílios, as contribuições e os legados destinados ao Fundo; de recursos provenientes da União; de outros fundos estaduais, desde que as leis que os regulamente assim permitam; e de outras receitas destinadas ao Fundo.

O FGP-ES é administrado e gerido pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo – BANDES, com seus recursos depositados em conta especial junto ao banco.

A estrutura de garantias é um dos elementos fundamentais para gerar confiança nos investidores em relação aos projetos estaduais de PPP. Entretanto, existem outras maneiras para garantir o adimplemento das obrigações pecuniárias do poder concedente e o Estado do Espírito Santo já lançou mão dessas alternativas.

Na PPP do Sistema de Esgotamento Sanitário do Município de Serra, a garantia das contraprestações pecuniárias é dada a partir de recebíveis das contas de água e esgoto da CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento.

Este projeto, aliás, é uma das mais relevantes PPPs de saneamento do país. Assinada em julho de 2014, a PPP do Esgotamento Sanitário do Município de Serra tem por objetivo alcançar a universalização do acesso a este serviço para toda a população do município, de aproximadamente 450 mil habitantes. Os investimentos foram estimados em R\$490 milhões, e o projeto foi estruturado por meio de uma cooperação técnica com o BNDES e com o apoio da EBP¹². A assinatura do contrato foi precedida de um processo competitivo que atraiu 4 grupos diferentes para a licitação, do qual saiu vencedor o consórcio liderado pela Sonel, composto ainda pela Aterpa e pela Mauá Participações.¹³

¹¹Em seu primeiro mandato (2003-2007), Paulo Hartung era filiado ao PSB.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

O outro projeto de PPP em operação no Estado, das “Unidades de Atendimento do Faça Fácil”, traz no contrato a obrigação da concessionária implantar, gerir, operar e manter 3 unidades fixas localizadas nos municípios de Serra, Cachoeiro de Itapemirim e Colatina; além de operar, gerir e manter a unidade fixa no município de Cariacica; e, por fim, implantar, operar e manter 2 unidades móveis. O valor do contrato é de R\$833.150.000,00.

Apesar de estes serem os únicos contratos de PPP assinados pelo Estado do Espírito Santo, houve algumas tentativas de estruturar outros projetos de PPPs e concessões nos últimos anos, valendo destacar as que constam na tabela abaixo:

PROJETO	SEGMENTO
Centros Administrativos	Prédios Públicos
Esgotamento Sanitário do Município de Vila Velha	Saneamento
Hospital Estadual Infantil	Saúde
Identificação Civil e Criminal	Tecnologia
Novas Unidades Escolares da Rede Estadual	Educação
Transporte Público Hidroviário da Região Metropolitana da Grande Vitória	Mobilidade Urbana

O projeto das novas unidades escolares teve o seu PMI lançado em 2013, atraindo a atenção de 6 empreendedores que se propuseram a elaborar os estudos para a construção e operação de serviços não pedagógicos em 20 vinte escolas da rede estadual do Espírito Santo.

O Governo do Estado autorizou a Socicam e a Construtora Norberto Odebrecht a desenvolverem os estudos, recusando os pedidos da Concremat, Proficenter, TB Serviços e Trail Infraestrutura.

Em meados de 2014, foi publicado o resultado do PMI, com o aproveitamento parcial dos estudos apresentados pela Odebrecht e dois meses depois foi criado um grupo de trabalho para fazer os ajustes deste material. Com a troca de Governadores, não houve mais registros públicos de avanços na modelagem, mas ainda há a expectativa de que este projeto possa ser licitado.

Destino similar parece ter levado o projeto do Hospital Infantil, cujo PMI foi publicado também em meados de 2013, tendo a Andrade Gutierrez como autorizada a desenvolver os estudos. Na oportunidade, foram negados os pedidos da Antares Consulting, Pricewaterhouse Coopers e da Construcap-CCPS.

Em comparação com estes dois anteriores, o projeto de Identificação Civil e Criminal chegou a percorrer um passo a mais, tendo a sua consulta pública divulgada após o PMI. Em agosto deste ano, por meio da Portaria n.º 119-S/15 da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, foi constituído um grupo de trabalho para discutir a viabilidade técnico-econômica para celebrar a PPP para modernizar a infraestrutura da identificação civil e criminal no Estado do Espírito Santo. A evolução do trabalho deste grupo deverá dizer se o projeto terá condições de avançar para uma licitação.

O projeto para implantação, operação e gestão integrada de Núcleos Administrativos do Governo de Estado, por seu turno, foi uma ideia pensada no final de 2013, que apesar de não ter sido expressamente arquivada, parece não ter alcançado um nível de prioridade que a permitisse evoluir.

Ao contrário dos Núcleos Administrativos, o projeto do Transporte Público Hidroviário da Região Metropolitana da Grande Vitória, avaliado em R\$1.409.965.397,70, foi formalmente cancelado. Após realização de PMI em 2012 e de publicação do edital em meados de 2014, a concorrência foi cancelada após interferência do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo¹⁴ e decisão do TCE-ES¹⁵.

¹² Em 22/07/2015, foi assinado um Termo de Cooperação entre o Estado do Espírito Santo, a Companhia Espírito Santense de Saneamento- Cesan e o Município de Vila Velha, para definição do cronograma do estudo para universalização do saneamento em Vila Velha. O estudo de viabilidade do projeto está sendo desenvolvido também pela EBP- Estruturadora Brasileira de Projetos.

¹³ Mais detalhes deste projeto são encontrados no final deste documento.

¹⁴ Ver em <http://www.mpc.es.gov.br/ministerio-publico-de-contas-pede-a-suspensao-imediate-da-licitacao-do-sistema-aquaviario-na-grande-vitoria/>

¹⁵ Ver Processo nº TC-10212-2014

5.2. Municípios do Espírito Santo

Não existe nenhum contrato de PPP assinado em municípios capixabas.

Entretanto, dois projetos de saneamento básico e esgotamento sanitário chegaram a ser objeto de estudos.

A cidade de São Mateus, em janeiro deste ano, publicou um PMI para a obtenção de estudos visando à concessão para exploração dos serviços públicos de captação, adução, tratamento e fornecimento de água, além da coleta, tratamento e disposição final do esgotamento sanitário. Três empresas (Zetta Ambiental S.A., Odebrecht Ambiental S.A., e Ello Serviços, Obras e Participações Ltda.) se cadastraram para desenvolver os trabalhos, em abril deste ano, e existe a expectativa de que a consulta pública possa ser divulgada ainda em 2015.

O município de Vila Velha também lançou um PMI para obtenção de estudos, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos e pareceres relativos à implantação de sistema de saneamento básico, contemplando água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Este PMI foi derivado de uma MIP proposta em outubro de 2013 pela OAS Soluções Ambientais S/A.

Entretanto, sem desmerecer o avanço destes dois projetos municipais de saneamento, a iniciativa municipal de maior destaque no Espírito Santo é a PPP de Iluminação Pública de Vitória.

Em janeiro de 2015 foi publicado o Chamamento Público n.º 01/2015, com o objetivo de obter estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica para a estruturação de projeto de parceria público-privada para a modernização, otimização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública do município de Vitória.

Foram 14 grupos que manifestaram o interesse em desenvolver os projetos. Em março deste ano, 7 grupos efetivamente entregaram estudos, são eles:

- Concremat Engenharia;
- Consórcio Diefra/M2M Telemetria/Ultra Engenharia;
- Engeluz Iluminação e Eletricidade;
- GE Iluminação e Citeluz Serviços;
- Telefônica Data;
- Telefônica Brasil;
- VitóriaLuz Construções

Em julho de 2015, por inexigibilidade, foi contratado o Instituto Brasileiro de Engenharia e Custos (IBEC) para prestação de serviços de assessoramento na revisão e validação dos estudos, pelo valor de R\$566.431,63.

A audiência pública do projeto acontece no dia 09/11, sugerindo que a divulgação da consulta pública poderá ser feita em breve.

Um ponto relevante sobre o programa de PPP da capital do Estado diz respeito à figura da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV).

A CDV é uma empresa pública municipal, pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima, que tem como um de seus objetivos prestar serviços de acompanhamento, avaliação de desenvolvimento dos projetos e execução dos contratos de Parcerias Público-Privadas em âmbito Municipal, na forma da Lei nº8.538/13.

Entre as possibilidades de concessões que compõem a pauta da CDV estão o Parque Tecnológico, o Oceanário de Vitória, o Jardim Botânico da Fonte Grande, a Nova Praia de Camburi, além de um projeto de saneamento.

5.3. Estado de Minas Gerais

O programa de PPP do Estado de Minas Gerais é um dos mais diversificados e celebrados de todo o país. Em 2012, a Unidade de PPP de Minas Gerais foi premiada pela revista britânica World Finance como o melhor programa de PPP no mundo. Os projetos que compõem a carteira do programa mineiro foram classificados entre os melhores exemplos de boas práticas de financiamentos de PPP na América Latina pelo Banco Mundial, listados no guia *“Como envolver o setor privado nas PPPs em Mercados Emergentes”*¹⁶.

A Lei Estadual n.º 14.868, de 16 de dezembro de 2003, foi o primeiro marco regulatório publicado no país sobre o tema e foi o texto que deu luz ao programa de PPP de Minas Gerais.

Elaborado durante o primeiro governo de Aécio Neves (PSDB), o programa de PPP mineiro ganhou bastante destaque em âmbito nacional, com projetos disruptivos tais como a primeira rodovia em regime de PPP, o primeiro complexo prisional e o primeiro aeroporto regional nesta modalidade de contrato.

O Governador Antonio Anastasia (PSDB), que era vice de Aécio Neves quando este cumpria seu segundo mandato, o sucedeu e ainda foi reeleito, permitindo que houvesse uma continuidade no desenvolvimento da pauta de PPP no Estado.

Dos 10 projetos de PPP assinados em Minas Gerais, os 2 primeiros foram firmados durante os governos de Aécio Neves, os 3 seguintes durante os mandatos de Antonio Anastasia (PSDB), enquanto que Alberto Pinto Coelho (PP), que assumiu o Palácio da Liberdade após Anastasia renunciar para concorrer ao Senado, assinou outros 4 contratos, todos na segunda metade de 2014.

A partir de 2015, com Fernando Pimentel (PT), o programa de PPP mineiro passou por uma reestruturação, até que o primeiro contrato (Esgotamento Sanitário de Divinópolis, preparado e licitado no governo anterior) pudesse ser assinado, o que ocorreu no início de outubro.

A tabela abaixo demonstra os projetos de PPP firmados no Estado de Minas Gerais:

PROJETO	SEGMENTO	MODALIDADE	DATA DE ASSINATURA
Rodovia MG-050	Rodovia	Concessão Patrocinada	21/05/2007
Complexo Penal	Sistema Prisional	Concessão Administrativa	16/06/2009
Complexo do Mineirão	Estádios	Concessão Administrativa	21/12/2010
Unidade de Atendimento Integrado – Municípios	Atendimento ao Cidadão	Concessão Administrativa	23/12/2010
Sistema Produtor Rio Manso	Saneamento	Concessão Administrativa	20/12/2013
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos na RMBH	Resíduos Sólidos	Concessão Administrativa	03/07/2014
Unidade de Atendimento Integrado – UAI da Praça Sete	Atendimento ao Cidadão	Concessão Administrativa	13/12/2014
Unidade de Atendimento Integrado – Fase 2	Atendimento ao Cidadão	Concessão Administrativa	20/12/2014
Aeroporto Regional da Zona da Mata	Aeroportos	Concessão Patrocinada	22/12/2014
Sistema de Esgotamento Sanitário – SES Divinópolis	Saneamento	Concessão Administrativa	02/10/2015

¹⁶ Ver em <https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/How-to-engage-with-private-sector-Clemencia-Farquharso-Yecome-Encinas.pdf>

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Além destes projetos, pelo menos outros 02 já possuem elevado nível de maturidade e, apesar de terem sido estruturados ao longo do governo anterior (a exemplo do SES de Divinópolis), podem se converter em contrato assinado nos próximos meses.

O primeiro deles é a PPP do Contorno Metropolitano Norte, que atraiu somente um licitante¹⁷, em concorrência realizada no final do ano passado¹⁸. O projeto prevê R\$2,8 bilhões de investimentos (sendo R\$800 milhões em aportes públicos) e a possibilidade de cobrança de pedágios. Desafios relacionados à constituição de garantias deste contrato parecem ainda impedir sua assinatura¹⁹.

O outro projeto é a PPP da Rota Lund, que deverá ser a primeira PPP de Parques no Brasil - um segmento que tende a se desenvolver com bastante vigor nos próximos anos. A concorrência desta concessão foi realizada neste ano, apesar de o projeto ter sido estruturado durante o Governo anterior. O único proponente, RMG Construções e Empreendimentos Ltda., aguarda, desde abril, ser declarado vencedor do certame após a confirmação de sua habilitação.

Vale também destacar 2 PMIs que foram publicados neste ano, já durante o mandato de Pimentel.

O primeiro diz respeito a novas unidades prisionais²⁰. O chamamento público requer a elaboração dos estudos de viabilidade de 06 Unidades Prisionais, sendo 04 masculinas – regime fechado, 01 feminina – regime fechado, e 01 Centro de Ressocialização do Menor Infrator.

Outro PMI divulgado neste ano solicita estudos para exploração da Rede Rodoviária do Estado de Minas Gerais que integra o Sistema Rodoviário Estadual – SRE, inclusive as rodovias federais de que trata o art. 11 da Lei Federal 12.872/13, por meio de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa. A expectativa do governo é que as empresas se interessem por 12 mil km de rodovias, de um total de pouco mais de 35 mil km da malha rodoviária do estado²¹. Se o número de interessados em elaborar os estudos serve para indicar o apetite da iniciativa privada por este objeto, é de se esperar um ambiente bastante concorrido para a concessão destes trechos rodoviários, vez que 83 grupos se cadastraram no PMI.

A lista a seguir mostra outros projetos de PPP que compõem a carteira do Estado de Minas Gerais e que ainda buscam um nível de priorização - ou a solução de imbrólios específicos - para que se tornem contratos:

PROJETO	SEGMENTO
Aeroporto da Usiminas	Aeropostos
Centro de Ciências Forenses Criminais	Prédios Públicos
Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial	Aeropostos
Centro Empresarial Gameleira – Expominas II ²²	Cultura
Contorno Metropolitano Leste da RMBH	Rodovia
Contorno Metropolitano Norte da RMBH	Rodovia
Metrô de Belo Horizonte	Trem Urbano
Pátios Detran	Prédios Públicos
Placas Detran	Atendimento ao Cidadão
Rota Lund	Meio Ambiente
Sede Própria do DETRAN-MG	Prédios Públicos
Sistema Rodoviário Estadual	Rodovia
Transporte de Passageiros sobre Trilhos	Trem Urbano
Transporte Metropolitano Sobre Trilhos Entre o AITN e o Hipercentro de Belo Horizonte	Trem Urbano
Unidades Prisionais	Sistema Prisional

¹⁷ Consórcio formado por Odebrecht Transport S/A, Barbosa Mello Participações e Investimentos S/A e Ecorodovias Infraestrutura e Logística S/A,

¹⁸ Ver em <http://www.diariodocomercio.com.br/noticia.php?id=140314>

¹⁹ Foi firmado, em 07/11/2014, o Contrato n.º 3846 entre a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais- Codemig e a Souza, Cescon, Barriau, Flesch e Barreto Sociedade de Advogados para a estruturação de modelação e elaboração de documentos necessários à formalização da garantia prestada pela Codemig no âmbito do Projeto de PPP para construção do Contorno Metropolitano Norte.

²⁰ Ver em http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/04/11/interna_gerais,636491/governo-de-mg-recorre-a-ppp-para-resolver-crise-no-sistema-penitenciario.shtml

²¹ Ver em <http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/pimentel-anuncia-ainda-neste-m%C3%AAs-ppps-das-estradas-1.1037905>

²² O projeto da PPP do Expominas II foi objeto de licitação em duas oportunidades, em novembro de 2014 e fevereiro de 2015. Em ambas as situações, não houve proponentes.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Fato interessante sobre o programa de PPP mineiro é que não existe a figura do Fundo Garantidor das PPPs. A Lei Estadual n.º 14.868/04 não criou nenhum fundo com esta finalidade, como é comum encontrar em outros Estados.

As garantias nas PPPs mineiras costumam combinar soluções específicas para cada contrato, normalmente apoiadas em recebíveis de empréstimos do Governo do Estado de Minas Gerais (como direitos creditórios do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento – FINDES) e títulos da dívida pública federal.

A maior inovação do Governo de Minas Gerais, no campo dos pagamentos públicos das PPPs, foi a criação de uma estatal denominada EMIP (Empresa Mineira de Parcerias S/A). A EMIP foi constituída em 16 de julho de 2013, como subsidiária integral da MGI – Minas Gerais Participações S.A., tem personalidade jurídica de direito privado, é organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, e, dentre seus principais objetivos, conforme art. 3º do seu Estatuto Social, assumir obrigações e ser mandatária do Estado em relação às Parcerias Público-Privadas (PPP).

A criação da EMIP deu fôlego financeiro ao Governo de Minas Gerais para que pudesse arcar com as contraprestações pecuniárias dos contratos de PPP em operação.

5.4. Municípios de Minas Gerais

A capital de Minas Gerais é responsável por 75% dos contratos municipais de PPP assinados no Estado.

Além dos 03 contratos de Belo Horizonte, somente o município de Alfenas, no Sul de Minas, assinou um contrato de PPP, conforme demonstra a tabela a seguir:

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE	DATA DE ASSINATURA	ACIONISTAS	VALOR DO CONTRATO (R\$)
Hospital Metropolitano	Saúde	Belo Horizonte	26/03/12	Construtora Andrade Gutierrez S.A. Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda. Vivante S.A.	1.045.431.655,41
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Alfenas	18/01/12	Revita Engenharia S.A.	144.344.409,60
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Belo Horizonte	21/11/08	Vital Engenharia Ambiental S.A.	982.869.389,25
Unidades de Educação	Educação	Belo Horizonte	24/07/12	Odebrecht Global S.A. Odebrecht Properties Parcerias S.A.	975.658.364,65

Entre os projetos municipais de PPP em operação em Minas Gerais, merece destaque as Unidades de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte.

Trata-se da primeira (e, por enquanto, a única) PPP de educação assinada no país.

Firmada em julho de 2012 e com investimento estimado da ordem de R\$250 milhões, a PPP prevê a construção, gestão administrativa e operacional de 51 unidades de ensino por parte do parceiro privado. Assim, o modelo permite que os servidores públicos (gestores e professores) das escolas se dediquem prioritariamente às questões pedagógicas.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Espera-se que um total de 25 mil alunos da capital mineira sejam atendidos, contribuindo para que a Prefeitura de Belo Horizonte cumpra as exigências da Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional, que determina a universalização do atendimento escolar a crianças de 4 e 5 anos até 2016.

A Prefeitura de Belo Horizonte, junto com a do Rio de Janeiro, é a que mais possui contratos de PPP assinados no país. Para colaborar na gestão destes contratos e para pensar nos futuros projetos, a Prefeitura conta com uma empresa chamada PBH Ativos.

A PBH Ativos S.A. é controlada pelo Município de Belo Horizonte, mas não recebe recursos do orçamento municipal, constituindo-se em Empresa Estatal não Dependente nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com um papel relevante no contexto do programa de PPP belorizontino, a PBH ativos atua como gestora das Parcerias Público Privadas da capital mineira, por força do Decreto nº 15.534/14.

Além dos contratos assinados pela Prefeitura de Belo Horizonte, são várias as iniciativas que compõem a carteira da PBH Ativos, com destaque para o segmento de Parques, o que pode ser verificado a partir da tabela a seguir:

PROJETO	SEGMENTO
Abrigo Ponto de Ônibus	Mobilidade Urbana
Cemitérios Públicos	Atendimento ao Cidadão
Centro Administrativo	Prédios Públicos
Complexo do Mercado Distrital do Cruzeiro	Multinegócios
Complexo do Mirante Palmares	Cultura
Garagens Subterrâneas de Belo Horizonte	Estacionamentos
Iluminação Pública	Iluminação Pública
Parque Municipal das Mangabeiras	Meio Ambiente
Parque Tecnológico BH-TEC	Multinegócios
Rede de Atenção Primária à Saúde	Saúde
Relógios Eletrônicos Digitais	Tecnologia
Solução Integrada de Gestão da Prefeitura	Tecnologia
Veículos Ecológicos e Sustentáveis	Mobilidade Urbana
Equipamentos de Conservação Ambiental e Lazer	Meio Ambiente
Parque da Barragem Santa Lúcia	Meio Ambiente

Da tabela anterior, três projetos merecem atenção, em função do nível de maturidade que os aproxima da assinatura.

O projeto da “Rede de Atenção Primária à Saúde” diz respeito à delegação, por meio de concessão administrativa, dos serviços de apoio à operação da rede de atenção primária do município, bem como de obras de reconstrução e construção de novas unidades. O valor do contrato é de R\$2.047.677.018,34, com vinte anos de duração. Já houve a seleção e habilitação do consórcio que deve ser declarado vencedor do certame nos próximos meses.

Depois de uma concorrência fracassada em 2013, o projeto do BH-TEC teve o seu edital novamente publicado, em outubro deste ano. Trata-se de uma concessão onerosa de direito de uso de área destinada à implantação e operação das instalações dos equipamentos imobiliários do Parque Tecnológico de Belo Horizonte – BH-TEC. São previstos investimentos da ordem de R\$609.579.000,00, para um contrato de 30 anos de duração.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Por fim, o projeto de Iluminação Pública da capital mineira teve a sua consulta pública divulgada no dia 24 de outubro de 2015. O projeto, desenvolvido pela EBP e orçado em mais de R\$1 bilhão, prevê a eficiência, ampliação e modernização do parque atual, que conta com 165 mil unidades de iluminação.

No plano municipal do interior de Minas Gerais, as seguintes iniciativas puderam ser identificadas:

PROJETO	SEGMENTO	ETAPA	CONCEDENTE
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	PMI Encerrado	Montes Claros
Aeroporto da Serrinha	Aeroportos	Intenção Pública	Juiz de Fora
Aeroporto Internacional de Cargas e Passageiros	Aeroportos	Modelagem Iniciada	Pouso Alegre
Aterro Sanitário	Resíduos Sólidos	Licitação em Andamento	Governador Valadares
Centro Administrativo do Complexo Santa Cruz	Prédios Públicos	PMI Iniciado	Poços de Caldas
Estacionamento Rotativo	Estacionamentos	Licitação em Andamento	Uberlândia
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Modelagem Iniciada	Betim
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Consulta Pública Iniciada	Contagem
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Consulta Pública Encerrada	Uberaba
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Intenção Pública	Uberlândia
Limpeza Urbana	Resíduos Sólidos	PMI Iniciado	Betim
Parque de Exposições	Cultura	Modelagem Iniciada	Betim
PPP da Educação	Educação	Consulta Pública Iniciada	Uberaba
Projeto Saúde Cidadão	Saúde	PMI Encerrado	Contagem
Unidades Escolares	Educação	PMI Encerrado	Contagem

Vale realçar os 4 projetos de Iluminação Pública, incluindo os de Contagem e Uberaba, que já atingiram a fase de consulta pública. Uberaba, inclusive, lançou também a consulta pública de um projeto de escolas, com investimento estimado de R\$315.973.000,00.

Por fim, são duas as licitações em andamento: o Aterro Sanitário de Governador Valadares e o Estacionamento Rotativo de Uberlândia.

A PPP do Aterro Sanitário de Governador Valadares deverá ser a segunda PPP do interior de Minas Gerais a ser assinada. Trata-se de uma concessão administrativa para instalação da central de tratamento de resíduos sólidos urbanos, incluindo a prestação dos serviços de coleta, transporte, tratamento, destinação final de resíduos e outros serviços complementares de limpeza urbana. O contrato, de 30 anos de duração, está avaliado em R\$1.555.212.228,21 e os envelopes da licitação serão abertos ao final de outubro.

O segundo projeto diz respeito à concessão do serviço de estacionamento rotativo eletrônico pago de veículos nas vias e logradouros públicos do município de Uberlândia, denominado Zona Azul Eletrônico – e ZAZ. O valor do contrato, de 15 anos de duração, foi estimado em R\$46.947.000,00.

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

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

5.5. Estado do Rio de Janeiro

O Programa de PPP do Rio de Janeiro (PROPAR) foi criado a partir da Lei n.º 5.068/07, durante o primeiro mandato de Sergio Cabral (PMDB). Posteriormente, o programa foi modernizado pela Lei n.º 7.043/15, já na gestão de Luiz Fernando Pezão (PMDB).

A Lei estadual criou também o Conselho Gestor de PPPs, responsável pela elaboração e acompanhamento do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas.

Na oportunidade, foi inventada a figura da Unidade de PPP. Por força da Lei n.º 7.043/15, as funções da Unidade de PPP passaram a ser exercidas pela AGERIO (Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro S.A.), incluindo o acompanhamento da estruturação, a análise dos estudos de viabilidade dos projetos, a prestação de suporte técnico ao CGP e a gerência dos mecanismos de garantia.

Em relação aos mecanismos de garantia, a Lei de PPP Estadual deu luz ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, com natureza privada, que tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em virtude das PPPs.

O patrimônio do FGP é formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A integralização das cotas é realizada por meio de dotações orçamentárias, inclusive com recursos de fundos estaduais²³, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais e bens móveis.

O FGP tem como agente financeiro a própria AGERIO, a quem cabe a sua gestão.

A Lei n.º 7.043/15 tratou da figura do Fundo Fluminense de Parcerias (FFP), também administrado e gerido pela AGERIO e com finalidade bastante similar à do FGP. Ocorre que, por força do art. 27 da Lei n.º 5.068/07, foi criada uma via alternativa de garantia dos pagamentos públicos nos contratos de PPP, que é a vinculação ou cessão fiduciária de receitas, inclusive aquelas oriundas do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE, até o limite de 40%.

O FFP, portanto, está autorizado pela Lei Estadual de PPPs a receber recursos do FPE. Nestes casos, o agente financeiro do FPE pode transferir parcela dos recursos financeiros destinada ao Estado do Rio de Janeiro diretamente ao FFP, conforme percentual definido em contrato entre o agente financeiro do FPE, o agente financeiro do FFP e o Estado do Rio de Janeiro.

A ideia, portanto, é dar segurança aos investidores de que os pagamentos públicos do Estado do Rio de Janeiro nos projetos de PPP são protegidos da eventual inadimplência ou irregularidade na quitação dos compromissos fiscais contratualmente assumidos pelo Poder Concedente.

Finalmente, vale anotar que o Governo do Estado do Rio de Janeiro chegou inclusive a publicar um “Manual de Parcerias Público-Privadas”²⁴, no ano de 2008, elaborado pela Unidade de PPP, por orientação do Conselho Gestor.

Entretanto, apesar de toda este esforço preparatório, o Programa de PPP do Estado do Rio de Janeiro ainda é bastante incipiente.

Existe apenas um contrato firmado, a concessão administrativa do Complexo Maracanã.

Todavia, apesar de ser formalmente chamado de concessão administrativa, o contrato da PPP do Maracanã não prevê contraprestações pecuniárias em favor do parceiro privado²⁵. Ao contrário, é a Concessionária (formada pelas empresas Odebrecht Participações e Investimentos S.A., IMX Venues e Arena S.A. e AEG Administração de Estádios do Brasil Ltda.) quem paga uma outorga²⁶ ao Governo do Estado pela exploração comercial do ativo²⁷.

²³ Para a integralização do FGP, o poder público estadual está autorizado por lei a usar recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social-FUNDES; Fundo Estadual de Conservação Ambiental- FECAM; Fundo Estadual de Saúde; Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública; Fundo Estadual de Assistência Social; Fundo para a Infância e a Adolescência; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico; Fundo Especial Penitenciário; Fundo Estadual de Recursos Hídricos; Fundo Especial do Corpo de Bombeiros; Outros fundos estaduais, vedada a utilização dos recursos do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

²⁴ Ver em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE-32801.pdf/manual_PPP.pdf

²⁵ A Lei n.º 11.079/04 determina que as PPPs têm como uma de suas mais marcantes características a existência de contraprestação pecuniária ao parceiro privado. Essa característica foi inclusive replicada na legislação estadual que trata do assunto.

²⁶ 34 parcelas anuais de R\$5.500.000,00 (a preços de jun/13) corrigidas pelo IPCA.

²⁷ É importante anotar que as principais reformas do estádio para a Copa do Mundo não estiveram abrangidas neste contrato de PPP, mas em uma contratação de obra pública tradicional aos moldes da Lei n.º 8.666/93 (nº 101/2010), com um consórcio formado por Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A, Delta Construções S/A e Construtora Andrade Gutierrez S.A.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

A despeito deste cenário de poucos resultados empíricos relacionados a projetos de PPP, o Governador Luiz Fernando Pezão sempre se mostrou bastante aberto e inclinado a desenvolver uma carteira de PPP no Rio de Janeiro.

Em entrevista ao Jornal “O Globo”, em 01/01/2015, logo após ser reeleito, Pezão afirmou:

“Quero lançar, e estou com um grande grupo de estudo voltado para isso, um grande programa de PPPs (parcerias público-privadas). Vai nos ajudar a não deixar a peteca cair. Estou pensando em diversas hipóteses para a gente alavancar investimentos, porque, se a gente ficar falando só em crise, é uma tristeza, não é? (...) Eu quero fazer a concessão do serviço de esgoto em São Gonçalo e em toda a Baixada Fluminense, já que estou fazendo a parte de serviço de água. E isso vai ajudar toda a Baía de Guanabara. Tem também a linha do metrô Estácio-Carioca-Praça Quinze, pela qual o mercado se interessa, porque há uma previsão de atender pelo menos 300 mil pessoas por dia. É uma linha que posso finalizar dentro do meu mandato. Penso também em estradas novas, com pedágio.”²⁸

Em maio, o Governador tornou a defender as PPPs como busca alternativa por fontes de financiamento²⁹.

A tabela abaixo mostra os projetos de concessão e PPP que estão na pauta do Governo do Rio de Janeiro e que podem representar oportunidades de negócio em aberto:

PROJETO	SEGMENTO
Ampliação da Rede Hospitalar	Saúde
Banda Larga	Tecnologia
Esgotamento Sanitário da Baixada Fluminense e Região Leste	Saneamento
Esgotamento Sanitário dos Municípios de São Gonçalo e Itaboraí	Saneamento
Metrô do Rio de Janeiro – Linha 03	Trem Urbano
Metrô do Rio de Janeiro – Linha 2	Trem Urbano
Metrô Gávea-Carioca	Trem Urbano
Novas Sedes do Instituto Criminalista e do Instituto de Pesquisa e Perícia	Prédios Públicos
Usina de Dessalinização	Saneamento

Desta tabela, talvez aquele projeto que parece liderar a lista de prioridade seja o do Esgotamento Sanitário da Baixada Fluminense e Região Leste.

O projeto está em fase de elaboração de estudos, cujo ressarcimento está estimado em R\$28.000.000,00. Os municípios a serem beneficiados são Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti e Seropédica.

²⁸ Ver em <http://oglobo.globo.com/rio/peza0-quero-um-projeto-de-parcerias-publico-privadas-14945147#ixzz3pFLTaPnu>

²⁹ Ver em <http://exame.abril.com.br/videos/mais-videos/peza0-defende-ppps-e-diz-que-o-rio-nao-pode-esperar/>

5.6. Municípios do Rio de Janeiro

São, ao todo, 7 projetos municipais de PPP assinados no Rio de Janeiro, ou seja, 20,5% de todos os projetos municipais que existem no país.

A tabela abaixo lista todos os contratos de PPP firmados por cidades fluminenses, indicando o segmento, modalidade e a data de assinatura:

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE	MODALIDADE	DATA DE ASSINATURA
Sistema de Esgotamento Sanitário	Saneamento	Rio das Ostras	Concessão Administrativa	24/08/07
Porto Maravilha	Urbanização	Rio de Janeiro	Concessão Administrativa	26/11/10
Parque Olímpico	Multinegócios	Rio de Janeiro	Concessão Administrativa	26/04/12
Esgotamento Sanitário	Saneamento	Macaé	Concessão Patrocinada	05/11/12
Veículo Leve sobre Trilhos	Trem Urbano	Rio de Janeiro	Concessão Patrocinada	14/06/13
Esgotamento Sanitário	Saneamento	Paraty	Concessão Patrocinada	19/02/14
Iluminação Pública	Iluminação Pública	São João de Meriti	Concessão Administrativa	08/08/14

A tabela pode ser dividida em três categorias: os projetos da capital do Estado, os projetos de esgotamento sanitário em cidades do interior e a primeira PPP de iluminação pública do país, de São João do Meriti.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro possui um dos programas de PPP de nível municipal mais bem estruturados do país, com três contratos assinados, que serão brevemente resumidos a seguir.

A PPP do Porto Maravilha foi celebrada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, por meio de uma empresa por ela controlada, sendo um dos contratos de PPP mais inovadores do Brasil. Além de reunir elementos pouco usuais, como a gestão do pagamento por Fundo Imobiliário, a obtenção de recursos a partir da expectativa de valorização imobiliária e um critério de licitação que permite cronogramas de pagamento distintos, o contrato incorporou um objeto bem amplo de revitalização urbana de toda uma região da capital carioca, com investimentos privados da ordem de R\$7 bilhões de reais.

A PPP do Parque Olímpico, por sua vez, representa um dos principais esforços da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para cumprir com as obrigações assumidas em sua candidatura para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, com investimentos da ordem de R\$1,4 bilhão, incluindo três arenas olímpicas.

Por fim, a Prefeitura conta ainda com a concessão patrocinada para a implantação, operação e manutenção do VLT na região portuária e central do Rio de Janeiro, em um contrato avaliado em R\$1,6 bilhão.

Além de possuir três contratos de PPP, existem vários outros ativos operando em regime de concessão, incluindo a HSBC Arena, o Estádio Nilton Santos (Engenhão) e os quiosques da orla carioca.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

São ainda vários os projetos em desenvolvimento pela Prefeitura, no âmbito da Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas – SECPAR. A lista abaixo apresenta essas oportunidades de negócio em aberto:

PROJETO	SEGMENTO
Anel Viário	Mobilidade Urbana
Carro Elétrico Carioca	Mobilidade Urbana
Esgotamento Sanitário de Jacarepaguá	Saneamento
Modernização e Revitalização de Túneis	Mobilidade Urbana
Operação Urbana Consorciada Vargens	Urbanização
Polo Cine Vídeo	Cultura
Saúde Inteligente	Saúde
Zoológico	Cultura

O projeto de Saúde Inteligente e o do Anel Viário não têm registrado nenhum tipo de avanço desde 2013. Entretanto, o Carro Elétrico Carioca teve a sua consulta pública divulgada em outubro deste ano e o Polo Cine Vídeo teve a concorrência publicada em setembro. O projeto do Zoológico teve os estudos de viabilidade do PMI entregues no final de setembro e o do Esgotamento Sanitário de Jacarepaguá está na reta final de elaboração.

Em relação ao interior do Estado, foram identificadas as seguintes oportunidades:

PROJETO	SEGMENTO	ETAPA	CONCEDENTE
Aeroporto Bartolomeu Lisandro	Aeroportos	Consulta Pública Iniciada	Campos dos Goytacazes
Cemitérios Públicos	Atendimento ao Cidadão	PMI Iniciado	Nova Iguaçu
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Intenção Pública	Angra dos Reis
Iluminação Pública	Iluminação Pública	PMI Iniciado	Nova Iguaçu
Revitalização do Centro da Cidade	Urbanização	PMI Encerrado	Niterói
Terminal Rodoviário	Rodoviária	Modelagem Iniciada	Rio das Ostras
Transporte de Passageiros sobre Trilhos	Trem Urbano	PMI Iniciado	Macaé

O destaque entre estes 7 projetos vai para o Aeroporto Bartolomeu Lisandro, em Campos do Goytacazes, que teve sua consulta pública divulgada em 16/10/2015. O projeto prevê investimentos da ordem de R\$74,4 milhões e a operação e exploração do ativo por 28 anos.

5.7. Estado de São Paulo

A Lei Estadual de PPP de São Paulo (Lei n.º11.688/04) foi a terceira legislação sobre PPP em âmbito estadual a ser promulgada no país, antes mesmo da Lei Nacional n.º11.079/04.

A norma, portanto, foi publicada no mandato do Governador Geraldo Alckimin (PSDB), que se elegeu após ter complementado o mandato do falecido Governador Mario Covas (PSDB).

O primeiro contrato de PPP do Estado de São Paulo foi também a primeira PPP do Brasil. Em dezembro de 2006, foi assinada a concessão patrocinada da Linha 4 (Amarela) do Metrô de São Paulo, no valor de R\$790.000.000,00. Este contrato foi assinado durante a gestão de Cláudio Lembo (PFL), que sucedeu Alckimin após este se retirar do cargo para disputar a Presidência da República.

Posteriormente, durante o mandato de José Serra (PSDB), mais 2 outros contratos foram assinados. Todos os 8 contratos seguintes foram assinados nos dois mandatos de Geraldo Alckimin, que voltou ao Palácio dos Bandeirantes em 2011, para ser reeleito no final do ano passado.

Com este histórico, São Paulo tornou-se o ente federativo que mais possui contratos de PPP assinados em todo país. Ao todo, são 11 projetos que somam mais de R\$45 bilhões em valores contratados, conforme demonstra a tabela abaixo:

PROJETO	SEGMENTO	DATA DE ASSINATURA
Metrô de São Paulo – Linha 4 Amarela	Trem Urbano	29/11/2006
Sistema Produtor do Alto Tietê	Saneamento	18/06/2008
Frota da Linha 8 Diamante	Trem Urbano	19/03/2010
Sistema Produtor São Lourenço	Saneamento	21/08/2013
Nova Fábrica de Produção da FURP	Saúde	22/08/2013
Metrô de São Paulo – Linha 6 Laranja	Trem Urbano	18/12/2013
Metrô de São Paulo – Linha 18 Bronze	Trem Urbano	22/08/2014
Complexos Hospitalares	Saúde	02/09/2014
Rodovia dos Tamoios	Rodovia	19/12/2014
Casa Paulista	Habitação	23/03/2015
SIM da RMBS	Mobilidade Urbana	23/06/2015

Tornando a falar sobre a lei de PPP do Estado, o art. 3º da referida norma criou o Programa de PPP e a figura do seu Conselho Gestor³⁰, órgão ao qual compete, aprovar projetos de parceria público-privadas, encomendar ao Governador do Estado a inclusão de projeto no Programa de PPP Estadual, fiscalizar a execução das PPPs, opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privadas, fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado nos órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias – CPP.

A CPP é uma sociedade por ações de capital fechado, criada a partir do art. 12 da Lei Estadual de PPP, controlada pelo Estado de São Paulo. A companhia é autorizada por lei a celebrar contratos de PPP, prestar garantias reais ou fidejussórias, emitir títulos, participar do capital de outras empresas, bem como gerenciar bens e ativos que lhes sejam destinados pela Administração.

³⁰ Além do Conselho Gestor de PPPs, o Estado conta com os Conselhos Gestor e Diretor do Programa de Desestatização de Concessões (PED).

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Nos contratos do Governo do Estado, a garantia fidejussória dos pagamentos públicos prestadas pela CPP pode assumir formatos distintos. Por exemplo, na PPP da Casa Paulista, a CPP é fiadora solidariamente responsável pelo pagamento do valor correspondente a 6 prestações mensais da contraprestação pecuniária. No caso da PPP dos Complexos Hospitalares, são 5 contraprestações.

A PPP da Linha 4 – Amarela do metrô tem um tratamento distinto. Neste projeto, a CPP responde solidariamente pela inadimplência até o limite de R\$ 60.000.000,00, e também pelos riscos e obrigações do Poder Concedente, pela demora na emissão da ordem de serviço e por multas compensatórias de rescisão. Ademais, como garantia das fianças prestadas em relação às suas obrigações solidárias, a CPP celebrou contrato de penhor com a Concessionária ViaQuatro, empenhando quotas do Fundo RF Linha 4 com valor total de R\$210.000.000,00.

Um fato recente e relevante sobre o programa de PPP do Estado foi a promulgação do Decreto nº61.371/2015, que criou uma Plataforma de Digital para receber as MIPs e para gerir os PMIs. Trata-se de uma “porta única” para que qualquer interessado possa encaminhar propostas sem ter que percorrer as várias instâncias de governo, numa busca pela eficiência e também da transparência, uma vez que todo o trâmite pode ser acompanhado pela internet, tanto pelo proponente quanto pela população.

Outro fato que aconteceu há pouco tempo e que gerou repercussões no programa de PPP estadual diz respeito à revitalização da carteira de projetos do Governo do Estado³¹.

Foram vários os motivos que levaram à decisão de arquivar parte significativa dos projetos que estavam na carteira, entre eles os desafios jurídicos; a incompatibilidade com o planejamento estratégico ou com as diretrizes técnicas do órgão setorial envolvido; a dificuldade de implementação do empreendimento proposto ante as contingências econômicas atuais; as MIPs que não atenderam os requisitos vigentes à época dos respectivos protocolos; e o silêncio por parte do órgão setorial sobre o interesse de que o projeto continuasse na carteira.

Os projetos arquivados são os seguintes: Prédios do Ministério Público (MP); Gestão dos Fóruns; Des-salinização da água do mar por Osmose Reversa; Implantação do sistema de dessalinização de água associada ao sistema de transporte para a RMSP; Implantação de linha de metrô monotrilho interligando os bairros de Santo Amaro, Jardim Ângela e Capão Redondo; Expresso ABC / Linha 10; Expresso Bandeirantes; Expresso Jundiaí; Gestão, operação e manutenção de 11 unidades assistenciais de saúde; Bairro Inteligente; Construção de 10 mil unidades habitacionais na RMSP; Geração de energia elétrica por meio de aterros sanitários; Construção de Polo Produtor de Água de Reuso (PPP Saneamento Vale do Juqueri); Construção, operação, manutenção e adequação da Linha 2 do Metrô; Construção, operação e manutenção do Parque Tecnológico do Jaguaré; Modernização da Linha 7-Rubi da CPTM; Sistema Produtor Tietê Barra Bonita; Implantação, operação e manutenção da Linha 19 (celeste) do Metrô; Implantação, operação e manutenção da Linha 20 (rosa) do Metrô; Pátio Legal; Duplicação, operação e manutenção da Rodovia SP-079; Projeto Identificação Veicular; MIP do Expresso ABC; Construção, operação e manutenção de 200 creches na RMSP; Monotrilho ligando Portuguesa/Tietê ao Aeroporto de Guarulhos; Calha do Tietê (outros projetos da pasta – 3º Plano Diretor de Macro Drenagem); Logística de alimentos e material didático (Secretaria de Educação); Corredor de ônibus (Ant. João/Alphaville/Santana do Parnaíba); Construção, operação e manutenção de extensão do trecho Sul do Rodoanel e Rodovia de acesso à Baixada Santista partindo do Trecho Leste do Rodoanel (Ligação SP-021); Gestão e operação das Unidades Poupatempo; e Construção, operação e manutenção de Unidades Prisionais.

A despeito deste aparente “cancelamento” de 32 projetos, a verdade é que este esforço do Governo do Estado de São Paulo não pode ser interpretado como uma inflexão negativa na trajetória do Programa de PPP. Muito pelo contrário, o que houve foi a revitalização da carteira de projetos, tirando da pauta iniciativas que já não mais representavam o interesse público, abrindo espaço para que novas ideias pudessem ser analisadas de forma mais qualificada. Projetos antigos, que já não registravam movimentações há anos, foram expressamente cancelados quando, na realidade, já estavam tacitamente em situação equivalente.

³¹ Ver em <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-descarta-32-projetos-de-ppps-para-infraestrutura-no-estado-,1749947>

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Sendo assim, a configuração atual dos projetos de PPP que ainda estão na pauta do Governo do Estado passou a ser a seguinte:

PROJETO	SEGMENTO
Complexo Cultural Luz	Cultura
Identificação Digital	Tecnologia
Logística de Medicamentos	Saúde
Metrô de São Paulo – Linha 5 Lilás	Trem Urbano
Portal São Paulo – Aeroporto de Guarulhos	Mobilidade Urbana
PPP Fazenda Albor	Habitação
Sistema Único de Arrecadação Centralizada	Tecnologia
Trens Intercidades	Trem Urbano
ETE Barueri	Saneamento
Unidades Escolares	Educação

Destes projetos, vale destacar a PPP de habitação da Fazenda Albor.

Trata-se do segundo projeto habitacional de PPP a ser desenvolvido pelo Estado de São Paulo, com investimento estimado de R\$ 1.176.665.200,36, para um contrato de 20 anos de duração.

De acordo com as regras divulgadas no PMI, o prazo máximo para realização de investimentos será de 04 anos e pelo menos 10.000 unidades habitacionais serão construídas em um terreno localizado de frente para a Rodovia Presidente Dutra (junto ao 1º pedágio); a 3km do centro de Arujá, 5km do centro de Itaquaquecetuba, 10km do GRU Airport. A extremidade sul está a 3km da Rodovia Ayrton Senna, 3km do ramal da CPTM e 2km do Trecho Leste do Rodoanel, em uma esquina bastante valorizada do ponto de vista logístico.

A PPP pretende prover habitações para as famílias com renda bruta mensal de até 10 salários mínimos vigentes no estado de São Paulo, sendo que, no mínimo, 70% das unidades habitacionais ofertadas deverão ser destinadas às famílias com renda bruta mensal de até 5 Pisos Salariais do Estado. Ou seja, pelo menos 7.000 unidades habitacionais deverão ser direcionadas para famílias cuja faixa de renda seja de até R\$4.000,00.

O Governo de São Paulo já anunciou a predisposição de usar subsídios para cobrir a distância existente entre a capacidade de pagamento das famílias e o valor dos imóveis.

No âmbito do PMI, foram 8 as empresas que se cadastraram para desenvolver os estudos, que deverão ser entregues até 07/02/2016. São elas³²:

- MRV Engenharia e Participações S.A.;
- Construtoras Tenda e Alphaville Urbanismo S.A.;
- Proficenter;
- Andrade Gutierrez;
- Arquiteto Pedro Taddei e Associados;
- Tectrans - Tecnologia e Transporte Ltda.;
- Engholm Cardoso & Sica Advogados e Associados;
- Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole - URBEM.

³² Não foram autorizadas as empresas Vantem Composite Technologies LLC e CRE Properties.

5.8. Municípios de São Paulo

Apesar de ser o Estado da federação com mais contratos de PPP assinados no âmbito municipal, a cidade de São Paulo não contribui com nenhum projeto para esta posição.

Todos os 17 contratos de PPP em âmbito municipal de São Paulo possuem, como poderes concedentes, prefeituras de cidades do interior, conforme demonstra a tabela abaixo:

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE	DATA DE ASSINATURA
Esgotamento Sanitário	Saneamento	Rio Claro	15/02/07
Limpeza Pública	Resíduos Sólidos	Osasco	17/01/08
Esgotamento Sanitário	Saneamento	Guaratinguetá	11/06/08
Polo Cinematográfico e Cultural	Cultura	Paulínia	09/12/08
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Jacareí	29/01/10
Limpeza Urbana	Resíduos Sólidos	São Carlos	23/08/10
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Embu das Artes	26/11/10
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Itu	20/04/11
Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos	Resíduos Sólidos	Barueri	27/01/12
Esgotamento Sanitário	Saneamento	Piracicaba	11/06/12
Sistema Integrado de Manejo e Gestão de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	São Bernardo do Campo	20/06/12
Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Piracicaba	01/08/12
Esgotamento Sanitário	Saneamento	Atibaia	26/12/12
Esgotamento Sanitário da Área Urbana	Saneamento	Guarulhos	02/09/14
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Salto	17/11/14
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Urânia	03/06/15
Gestão do Parque de Iluminação Pública	Iluminação Pública	Caraguatatuba	21/07/15

Pela leitura da tabela é possível afirmar que, antes da assinatura dos 2 contratos de PPP de Iluminação Pública, havia uma predominância, quase que absoluta, de projetos de Resíduos Sólidos e de Saneamento entre as PPPs municipais paulistas – exceção feita ao Polo Cinematográfico e Cultural de Paulínia.

São 9 projetos de Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos, 5 de Saneamento, 2 de Iluminação Pública e 1 equipamento cultural.

A Prefeitura de São Paulo, apesar de não ter nenhum contrato de PPP assinado, tentou (e segue tentando) inaugurar a contagem dos seus contratos nesta modalidade³³.

A tabela a seguir demonstra quais as iniciativas que compõem a pauta de PPP no município atualmente:

PROJETO	SEGMENTO
Arena Multiuso Parque Anhembi	Estádios
Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho - Pacaembu	Estádios
Novo Anhembi	Multinegócios
Serviços Funerários	Atendimento ao Cidadão
Terminais Rodoviários	Rodoviária
Iluminação Pública do Município de São Paulo	Iluminação Pública

³³ Insta anotar que a Prefeitura conta com uma empresa de economia mista, a SP Negócios S/A, que tem como um de seus objetivos viabilizar e garantir a implementação do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, inclusive apoiando na estruturação de projetos.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Os projetos da Arena Anhembi, do Pacaembu e do Novo Anhembi já passaram pela fase de PMI, atraindo a atenção de diversos *players* interessados em elaborar os estudos.

Em relação ao projeto de Serviços Funerário, o que houve foi uma MIP proposta pela empresa Phoenix Memorial do ABC S/A, para estudo de viabilidade de uma concessão ou de uma parceria público-privada para a construção, operação, manutenção e gestão de unidades de Cemitérios Verticais com ou sem crematório.

Sobre os Terminais Rodoviários, o Projeto de Lei n.º 481/2013, de autoria do Poder Executivo, autoriza o Executivo a delegar a terceiros, precedida ou não de execução de obra pública e mediante licitação, a exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. O PL segue em tramitação na Câmara de Vereadores da capital.

Entretanto, o projeto que parece ser aquele de maior prioridade da gestão do Prefeito Fernando Haddad (PT) é o da Iluminação Pública.

Anunciado para ser uma das maiores PPPs do Brasil, o projeto ambiciona a troca, em até 05 anos, de todos os pontos de iluminação pública da cidade por tecnologia LED, alcançando, até 2035, a marca de 715 mil lâmpadas³⁴.

O valor do contrato previsto é de R\$7.332.000.000,00, com investimentos estimados em R\$2.009.000.000,00.

Após a concorrência ter sido publicada em abril de 2015, dois meses depois houve um despacho do Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, João Antonio, que determinou a suspensão a do Edital. No último dia 29 de outubro, foi comunicado que o Plenário do Tribunal de Contas do Município havia autorizado a retomada do certame, desde que feitas as adequações recomendadas pelo órgão de controle. O edital deve ser republicado nas próximas semanas.

Por fim, cumpre anotar que a Prefeitura de São Paulo licitou, recentemente, uma concessão de obra pública com valor de CAPEX estimado em R\$30 milhões, para a implantação, operação, manutenção e exploração econômica do “Circuito das Compras”.

O vencedor do certame - Consórcio Circuito SP, formado pelas empresas Mais Invest Empreendimentos e Incorporações S/A, RFM Participações Ltda. e Talismã Fundo de Investimento em Participações - foi declarado no início do mês de outubro, com uma outorga de R\$50.500.015,88, por um contrato de 35 anos.

Em relação ao interior do Estado, são várias as oportunidades de negócios em aberto que merecem ser mencionadas:

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	Jaú
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	Saneamento	Mogi Mirim
Abastecimento de Água e Saneamento	Saneamento	Marília
Aeroporto Civil Metropolitano	Aeroportos	Guarujá
Aeroporto Municipal de Atibaia	Aeroportos	Atibaia
BRT	Mobilidade Urbana	São José dos Campos
Centro Administrativo	Prédios Públicos	Diadema
Centro Administrativo	Prédios Públicos	Ribeirão Preto
Complexo Hospitalar IMASF	Saúde	São Bernardo do Campo
Complexo Multimodal de Passageiros	Multinegócios	Sorocaba
Complexo Náutico	Multinegócios	Ilhabela
Desenvolvimento Urbano Integrado	Urbanização	Limeira

³⁴ Ver em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/04/sp-tera-mais-de-715-mil-lampadas-de-led-com-ppp-da-iluminacao-publica.html>

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

PROJETO	SEGMENTO	CONCEDENTE
Estação Cultura	Cultura	Itu
Estacionamentos Públicos	Estacionamentos	Barueri
Estacionamentos Públicos	Estacionamentos	Santo André
Estacionamentos Públicos	Estacionamentos	Santos
Gestão da Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Campinas
Gestão de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Atibaia
Hospital da Zona Norte	Saúde	Sorocaba
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Barueri
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Bertioga
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Diadema
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Dourado
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Guaira
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Mauá
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Ribeirão Preto
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Salto
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Santo André
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Santos
Iluminação Pública	Iluminação Pública	São Bernardo do Campo
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Sorocaba
Iluminação Pública	Iluminação Pública	Votuporanga
Paço Municipal	Prédios Públicos	Mauá
Parque Brasil 500	Multinegócios	Paulínia
Prédios da Universidade Municipal	Prédios Públicos	São Caetano do Sul
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Diadema
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	São Roque
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Sorocaba
Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Votuporanga
Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana	Resíduos Sólidos	Cabreúva
Revitalização da Bacia do Ribeirão do Pinhal	Saneamento	Limeira
Revitalização da Rodoviária	Rodoviária	Valinhos
Serviços de Esgoto, Saneamento Básico e Ambiental	Saneamento	Campinas
Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Taubaté
Sistema de Integração de Transporte Público	Rodoviária	Bertioga
Sistema de Sepultamento	Atendimento ao Cidadão	Valinhos
Telefonia Celular	Telecomunicações	Boituva
Terminal Rodoviário de Passageiros	Rodoviária	Santos
Trapiches Flutuantes	Mobilidade Urbana	Bertioga
Valorização Energética de Resíduos Sólidos	Resíduos Sólidos	Mauá

Vale destacar a grande quantidade de projetos do segmento de iluminação pública (13, no total).

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Também são dignos de nota os 5 projetos que já alcançaram a fase de licitação (resíduos sólidos de São Roque, Cabreúva e Taubaté; os estacionamentos públicos de Santo André e o de Abastecimento de Água de Jaú).

Por fim, fala anotar que 7 projetos já atingiram a etapa de consulta pública, ou seja, estão próximos de serem licitados, sendo que 2 deles são do município de São Bernardo do Campo, conforme lista apresentada a seguir:

- Complexo Hospitalar IMASF (São Bernardo do Campo)
- Estação Cultura (Itu)
- Hospital da Zona Norte (Sorocaba)
- Iluminação Pública (Barueri)
- Iluminação Pública (São Bernardo do Campo)
- Paço Municipal (Mauá)
- Parque Brasil 500 (Paulínia)

6.PIL 2 – PROJETOS NA REGIÃO SUDESTE

O Programa de Investimento em Logística do Governo Federal (PIL 2³⁵) teve a sua segunda etapa divulgada no dia 09/06/2015. O programa tem por objeto a modernização da infraestrutura de transportes do país e, ao mesmo tempo, atuar na estratégia de retomada do crescimento da economia.

Foram publicados os editais dos PMIs dos aeroportos e das rodovias.

Após os aeroportos de Confins, Galeão e Guarulhos terem sido objeto de concessão em oportunidades anteriores, nenhum aeroporto internacional da região Sudeste foi incluído no PIL 2. Entretanto, o programa prevê, no modelo de concessão por outorga, 6 aeroportos regionais em São Paulo.

Serão R\$76,7 milhões de investimento estimado para os concessionários nos aeroportos regionais dos municípios de Araras (R\$7,7), Campinas – Amarais (R\$14,6 milhões), Jundiaí (R\$22,6 milhões), Itanhaém (R\$9,2 milhões), Ubatuba (R\$12,7 milhões) e Bragança Paulista (R\$10,8 milhões).

Em relação às rodovias com o leilão programado para 2015, está previsto o projeto da BR-364/GO/MG, de 439km de extensão, tem o objetivo de conectar a região produtora de grãos do sul de Goiás ao Triângulo Mineiro e está orçado em R\$3,1 bilhões.

Em uma segunda rodada, com leilão previsto para 2016, será feita a duplicação do trecho Belo Horizonte/Divisa ES, com o objetivo de melhorar a segurança e reduzir custos. O projeto tem 305km de extensão e R\$1,9 bilhão de investimento estimado.

Também para 2016, está prevista a ampliação de capacidade do trecho Rio-Santos até Ubatuba, com concessão do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. A extensão total da via é de 357km, com investimento estimado de R\$3,1 bilhões.

Além disso, entre as concessões já existentes, estão previstos os investimentos de R\$0,6 bilhão na faixa adicional da BR-381/SP/MG; R\$1,2 bilhão para a duplicação da BR-101/RJ; R\$1,3 bilhão para a duplicação da BR-393/RJ e R\$2,3 bilhões para as marginais da Serra das Araras na BR-116/SP/RJ – Dutra.

No segmento de ferrovias, o PIL2 contempla ainda o projeto que visa a integrar o porto do Rio de Janeiro e os terminais privados de ambos estados ao porto de Vitória e Tubarão. O projeto prevê um trecho com extensão de 572km e investimento estimado de R\$7,8 bilhões.

³⁵ Ver em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil>

7. O FUTURO DAS PPPS NA REGIÃO SUDESTE

A liderança do Sudeste entre as regiões brasileiras no mercado de Parcerias Público-Privadas é incontestável. É na região Sudeste que foi aberta a contagem das PPPs no Brasil, é nela em que está registrado o maior número de contratos assinados e de quantidade de poderes concedentes diferentes e, por fim, é também lá onde a maioria dos contratos foi firmada nos últimos anos.

Projetos complexos e sofisticados, tais como o Porto Maravilha – na cidade do Rio de Janeiro, e o Complexo Penal - de Minas Gerais, oferecem inspirações e lições para todo o país. Da mesma forma, projetos de iluminação para cidades com menos de 9 mil habitantes também podem ser encontrados na região.

Órgãos públicos bem estruturados, como a SECPAR, da Prefeitura do Rio de Janeiro, dão o tom de como os governos devem se preparar para modelar, licitar e gerir contratos de PPP.

Entretanto, também é inegável o grande espaço que ainda existe para a evolução desta pauta. O segundo maior Estado da federação, o Rio de Janeiro, ainda dá os primeiros passos neste ambiente e a cidade de São Paulo não possui nenhum contrato desta modalidade assinado.

É consenso, entre os principais governantes da região, que as PPPs precisam ser incorporadas à prática pública para realização de novos investimentos e para a efficientização do gasto público. Não há como superar o cenário fiscal sufocante do setor público e o déficit de qualidade nos serviços prestados à população sem pensar em meios que promovam uma atuação colaborativa com a iniciativa privada.

Contratos de longo prazo, bem redigidos, justos, seguros e com incentivos bem alinhados vão ser cada vez mais comuns na região, cabendo à iniciativa privada, também, o esforço de se adaptar a este novo paradigma.

É importante que os investidores percebam, o quanto antes, a necessidade de compreender as várias diferenças entre uma obra pública tradicional (aos moldes da Lei n.º8.666/93) e um contrato de gestão no modelo de concessão (via Lei n.º11.079/04 ou Lei n.º 8.987/95).

O indicador mais comumente utilizado para verificar a disponibilidade de pagamentos dos entes federados em contratos de PPP é o da Receita Corrente Líquida. Quando os pagamentos em contratos de PPP atingem a 5% da Receita Corrente Líquida, o ente público pode ter que se sujeitar à suspensão das transferências voluntárias da União, conforme previsto no art. 28, da Lei n.º11.079/04.

Evidentemente, esta é só uma das variáveis que compõem o complexo orçamento público e que influenciam na capacidade do ente de honrar seus compromissos fiscais. Contudo, pelo menos neste prisma, a tabela abaixo serve para mostrar como que, no plano Estadual da região Sudeste, é possível que haja ainda um grande espaço para o desenvolvimento das PPPs³⁶:

UF	Receita Corrente Líquida (2014)	Disponibilidade Anual para Pagamentos de PPPs
São Paulo	R\$ 135.630.164.995,68	R\$ 6.781.508.249,78
Minas Gerais	R\$ 47.644.235.435,77	R\$ 2.382.211.771,79
Rio de Janeiro	R\$ 46.045.517.774,00	R\$ 2.302.275.888,70
Espírito Santo	R\$ 11.797.873.810,69	R\$ 589.893.690,53

³⁶ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Em relação aos municípios, a tabela abaixo faz uma análise similar, capturando os 45 da Região Sudeste com as maiores RCL registradas em 2014:

Município	UF	Receita Corrente Líquida (2014)	Disponibilidade Anual para Pagamentos de PPPs
São Paulo	SP	R\$ 37.526.855.019,93	R\$ 1.876.342.751,00
Rio de Janeiro	RJ	R\$ 18.384.929.305,26	R\$ 919.246.465,26
Belo Horizonte	MG	R\$ 6.928.839.292,54	R\$ 346.441.964,63
Campinas	SP	R\$ 3.279.371.575,36	R\$ 163.968.578,77
Guarulhos	SP	R\$ 3.247.063.511,23	R\$ 162.353.175,56
São Bernardo do Campo	SP	R\$ 2.781.375.335,61	R\$ 139.068.766,78
Campos dos Goytacazes	RJ	R\$ 2.289.251.787,10	R\$ 114.462.589,36
Macaé	RJ	R\$ 2.025.391.369,30	R\$ 101.269.568,47
São José dos Campos	SP	R\$ 1.862.498.998,29	R\$ 93.124.949,91
Santo André	SP	R\$ 1.729.896.377,98	R\$ 86.494.818,90
Duque de Caxias	RJ	R\$ 1.713.370.093,30	R\$ 85.668.504,67
Santos	SP	R\$ 1.701.821.198,50	R\$ 85.091.059,93
Ribeirão Preto	SP	R\$ 1.688.168.327,39	R\$ 84.408.416,37
Osasco	SP	R\$ 1.658.604.055,00	R\$ 82.930.202,75
Niterói	RJ	R\$ 1.535.514.070,00	R\$ 76.775.703,50
Jundiaí	SP	R\$ 1.357.052.336,84	R\$ 67.852.616,84
Vitória	ES	R\$ 1.346.343.835,14	R\$ 67.317.191,76
Betim	MG	R\$ 1.281.881.831,02	R\$ 64.094.091,55
Contagem	MG	R\$ 1.166.168.762,26	R\$ 58.308.438,11
Piracicaba	SP	R\$ 1.093.724.595,70	R\$ 54.686.229,79
São Caetano do Sul	SP	R\$ 1.081.670.400,60	R\$ 54.083.520,03
São José do Rio Preto	SP	R\$ 1.070.344.473,86	R\$ 53.517.223,69
Juiz de Fora	MG	R\$ 1.040.392.482,73	R\$ 52.019.624,14
Guarujá	SP	R\$ 1.011.057.946,08	R\$ 50.552.897,30
Nova Iguaçu	RJ	R\$ 991.296.635,60	R\$ 49.564.831,78
Paulínia	SP	R\$ 969.988.553,66	R\$ 48.499.427,68
Diadema	SP	R\$ 939.117.063,25	R\$ 46.955.853,16
São Gonçalo	RJ	R\$ 919.931.601,20	R\$ 45.996.580,06
Mogi das Cruzes	SP	R\$ 886.951.939,58	R\$ 44.347.596,98
Serra	ES	R\$ 868.487.805,35	R\$ 43.424.390,27
Barueri	SP	R\$ 867.861.578,90	R\$ 43.393.078,95
Sorocaba	SP	R\$ 864.283.666,42	R\$ 43.214.183,32
Mauá	SP	R\$ 778.339.021,94	R\$ 38.916.951,10
Taubaté	SP	R\$ 750.666.886,30	R\$ 37.533.344,32
Angra dos Reis	RJ	R\$ 746.468.057,20	R\$ 37.323.402,86
Bauru	SP	R\$ 744.368.728,49	R\$ 37.218.436,42
Petrópolis	RJ	R\$ 735.369.777,00	R\$ 36.768.488,85
Volta Redonda	RJ	R\$ 725.022.967,81	R\$ 36.251.148,39
Indaiatuba	SP	R\$ 697.602.383,51	R\$ 34.880.119,18
Uberaba	MG	R\$ 689.177.891,53	R\$ 34.458.894,58
São Vicente	SP	R\$ 670.628.218,93	R\$ 33.531.410,95
Vila Velha	ES	R\$ 666.837.252,99	R\$ 33.341.862,65
Uberlândia	MG	R\$ 600.967.577,31	R\$ 30.048.378,87
Ipatinga	MG	R\$ 584.759.547,01	R\$ 29.237.977,35
Sumaré	SP	R\$ 570.312.962,21	R\$ 28.515.648,11

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Muitos dos municípios listados já possuem projetos de PPP em operação, mas outros vários ainda podem ser boas apostas de próximos programas de PPP de sucesso.

No caso do ES, Serra e Vila Velha podem ser estes municípios. Em SP, Campinas e Santo André são bons palpites de municípios que podem iniciar a contagem dos seus contratos de PPP nos próximos meses. No RJ, Campos dos Goytacazes, Niterói e Nova Iguaçu já têm registros públicos da intenção de estruturar projetos de PPP. Por fim, em Minas Gerais, há boas perspectivas para Uberaba e Contagem, que inclusive já possuem projetos com bom estágio de maturidade.

8. ESTUDOS DE CASO

8.1 Unidades Escolares de Belo Horizonte

A PPP das Unidades Escolares de Belo Horizonte, além de ser a primeira (e, por enquanto, a única PPP de educação no país), é a mais recente da capital mineira, tendo sido assinada em 24 de julho de 2012, no último ano do primeiro mandato do Prefeito Márcio Lacerda (PSB).

O contrato, no valor de R\$975.658.364,65³⁷ e com previsão de 20 anos de duração, foi assinado com a SPE Inova BH S.A - que possui empresas do grupo Odebrecht como suas acionistas – e já foi objeto de três termos aditivos. O valor estimado pela concessionária para realização dos investimentos previstos no contrato supera a monta de R\$250 milhões.

Em 2013, foram construídas 09 UMEIs, entre elas as 03 primeiras por meio da PPP. Em 2014, a cidade ganhou 29 novas unidades, sendo 26 UMEIs (17 construídas por meio da PPP) e 03 EMEFs (todas derivadas da concessão administrativa).

O projeto é reconhecido e premiado internacionalmente, sendo inclusive indicado pelo Financial Times como um dos 100 projetos de infraestrutura urbana mais inspiradores e inovadores do mundo³⁸.

O projeto das unidades escolares de Belo Horizonte foi modelado pela Prefeitura de Belo Horizonte, que contou com o apoio do International Finance Corporation (IFC).

A consulta pública da PPP foi lançada em 14 de julho de 2011, seguida por uma audiência pública ocorrida em 06 de setembro do mesmo ano.

Na sequência, compartilhando responsabilidade com o poder legislativo, atendendo ao art. 67, §4º da Lei Orgânica do Município³⁹ e aumentando o respaldo do projeto, houve a publicação da Lei Municipal nº 10.377/2012 que autorizava o Poder Executivo a delegar, por meio de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa e mediante prévia licitação, a realização de obras de construção e reforma, bem como o fornecimento de materiais e equipamentos para Unidades Municipais de Educação Infantil - UMEIs - e Escolas Municipais de Ensino Fundamental e a prestação de serviços não pedagógicos nessas unidades⁴⁰.

A concorrência, então, foi finalmente publicada em 28 de março de 2012 e, em 09 de junho de 2012, a proposta comercial do Consórcio Educar, formado pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos, foi classificada em primeiro lugar, considerando o valor de R\$3.246.000,00, a título de valor máximo de contraprestação mensal requerida pela execução das obras e serviços da concessão. O curioso é que este valor foi apenas R\$4.000,00 inferior ao proposto pelo outro licitante, a Construtora Andrade Gutierrez S.A.

Com a habilitação do Consórcio Educar, foi feita a declaração do vencedor do certame, a adjudicação e a homologação do objeto. Os licitantes vencedores constituíram a Concessionária SPE Inova BH S.A e assinaram o Contrato n.º 01/2012, em 24/07/2012, com a Secretaria Municipal de Educação.

³⁷ Valor atribuído após a assinatura do 3º Termo Aditivo

³⁸ Ver em: <http://www.ft.com/cms/s/0/eea745f4-143a-11e3-9289-00144feabdc0.html#axzz3mZeFiZwH> e <http://aboutus.ft.com/2013/09/30/financial-times-and-citi-name-finalists-for-2013-ftciti-ingenuity-awards/>

³⁹ § 4º A concessão só será feita com autorização legislativa e mediante contrato, observada a legislação referente à licitação e contratação.

⁴⁰ O legislador municipal foi bastante cuidadoso ao especificar que a prestação dos serviços pedagógicos nesta PPP não poderia ficar a cargo do parceiro privado, exemplificando os serviços autorizados a compor o rol de encargos da concessionária como os de manutenção e gestão predial, zeladoria, segurança e vigilância e limpeza e gestão dos resíduos sólidos.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

O objeto desta PPP é resumido na cláusula 4.1 do contrato como *“a delegação, por meio de concessão administrativa, das obras e serviços não pedagógicos das unidades de ensino”*.

Originalmente, a concessionária deveria construir 32 UMEIs, dentre as quais 2 unidades deveriam ser reconstruídas, ou seja, demolidas e construídas de acordo com os padrões das demais. Além disso, a concessionária também ficaria responsável pela construção de 5 Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

Um aditivo firmado no final de julho de 2014 aumentou para 46 o número de UMEIs a serem construídas, sendo que as 14 acrescidas deveriam respeitar os padrões daquelas originalmente previstas, ou seja, 1.100m² de área construída, com salas de aula, cozinha, refeitório, biblioteca, sala multiuso, berçário e fraldário.

O projeto foi percebido como um caso de sucesso, celebrado no âmbito do Poder Executivo⁴¹ e na imprensa⁴².

A boa impressão que as unidades escolares entregues no âmbito deste contrato iam deixando contribuiu para que fosse feito o aditivo que ampliou o escopo da concessionária, acrescentando as novas unidades ao objeto do contrato.

Em relação às garantias do pagamento pública, a Cláusula 34^a do contrato estabelece o esforço que a Prefeitura deveria fazer para honrar as suas obrigações pecuniárias no contexto desta PPP.

Inicialmente, foram previstas duas modalidades de garantia:

- caução em dinheiro ou penhor de títulos da dívida pública federal que podem ser contratados junto a agente fiduciário ou ainda junto a banco fiador, no valor de 06 contraprestações mensais máximas;
- fiança bancária ou seguro-garantia junto a banco fiador, no valor de R\$127.000.000,00.⁴³

Ademais, a lei municipal que autorizou o Poder Executivo a assinar a PPP (Lei n.º 10.377/12) autorizou também a vinculação de receitas municipais para a constituição de garantia no projeto, que é a hipótese dos recebíveis da COPASA prevista na cláusula 34.5 do contrato.

Por fim, o legislativo também permitiu que os recursos e os bens dados em garantias fossem transferidos à PBH Ativos, sociedade criada pela Lei Municipal n.º. 10.003/10, para que a estatal se responsabilizasse por geri-los com a finalidade de assegurar a regularidade dos pagamentos à concessionária. Portanto, restou consagrado, na cláusula 34.2 do contrato, que as garantias poderiam ser oferecidas pela PBH Ativos a qual assumiria, nessa hipótese, a obrigação de manutenção dos níveis de garantias.

Entretanto, a Prefeitura de Belo Horizonte quis revisitar as garantias que serviriam para honrar as suas obrigações pecuniárias antes da assinatura do contrato.

A constituição das garantias era uma das condições contratualmente previstas para que o contrato ganhasse eficácia, conforme cláusula 5.2.i. Assim, foi pactuado por meio do 1º Termo Aditivo, assinado em 22 de fevereiro de 2013, que haveria uma prorrogação do prazo para que o Poder Concedente constituísse as garantias e, a partir daquela data, seria conferida uma *“eficácia parcial”* ao contrato, proporcional ao volume de garantias cuja constituição o Poder Concedente poderia, à época, suportar.

⁴¹ BH 117 anos- Muitos motivos para comemorar – Ver em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=183794&pldPlc=&app=sal-noticias>

⁴² Reportagens que denunciavam suposta morosidade na entrega das UMEIs contratadas via modelos tradicionais se viam obrigadas a fazer a ressalva de que naquelas que compunham o objeto da PPP, a situação era diferente. Por exemplo, conforme o primeiro parágrafo de reportagem extraída do Jornal Hoje em Dia, de 03 de maio de 2015, *“Belo Horizonte vive duas realidades em relação às Unidades Municipais de Educação Infantil (Umeis). De um lado, as escolas erguidas por Parceria Público Privada (PPP) estão a pleno vapor. De outro, aquelas que dependem de recursos e esforços do setor público estão atrasadas ou paralisadas, por abandono de contratos ou dificuldade orçamentária”* (ver em <http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/morosidade-da-pbh-na-construc-o-de-umeis-deixa-1-320-criancas-desassistidas-1.315525>)

⁴³ O contrato previu que esta garantia poderia ser substituída, total ou parcialmente, por meio da constituição de penhor de créditos detidos pelo Poder Concedente perante a Copasa MG, Companhia de Saneamento de Minas Gerais, fruto do Convênio de Cooperação entre o Município de Belo Horizonte e a Copasa MG e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital- SUDECAP, cuja soma do saldo devedor, era de R\$233.837.469,84. Poderia ainda, ser total ou parcialmente substituída por meio da dação em garantia de quotas de fundo de investimento cuja carteira seja composta por ativos de alta liquidez e baixo risco, devidamente registrado perante a Comissão de Valores Mobiliários- CVM e administrado e gerido por instituição financeira de primeira linha, entendida como aquela que tenha patrimônio líquido mínimo de R\$ 5.000.000.000,00.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Desta forma, o Poder Concedente valeu-se de uma caução em dinheiro no valor de R\$50.000.000,00, além do penhor de créditos de titularidade da PBH Ativos S/A em face da COPASA/MG, no valor de R\$50.000.000,00.

Em relação à alocação de riscos neste contrato, cumpre destacar que foi excluído do rol de responsabilidades da concessionária o risco de inoperância das unidades de ensino nas datas estabelecidas no cronograma, caso esta se dê por ação ou omissão do Poder Concedente. Nestes casos, entre a efetiva entrada em operação da unidade de ensino e o momento em que a unidade deveria estar em operação, a concessionária fará jus a até 85% da contraprestação mensal máxima a que teria direito.

No que tange às 05 escolas de ensino fundamental, caso haja um descasamento entre as datas de entrega e o início do ano letivo por culpa não atribuível à concessionária, esta fará jus ao recebimento de até 90% do valor máximo de contraprestação mensal.

A respeito da obtenção de receitas pelo parceiro privado, o contrato previa originalmente que a concessionária poderia ter 03 fontes de recursos:

- Receitas extraordinárias, acessórias ou complementares;
- Contrapartida pelo investimento na obra;
- Contraprestação Mensal;

Em primeiro lugar, as receitas extraordinárias, devem ser previamente autorizadas pelo Poder Concedente que, quando as admitir, fará jus a 10% do valor da receita bruta apurada a partir da exploração de atividade relacionada ao objeto da concessão.

Em segundo lugar, a contrapartida pelo investimento na obra correspondia a valores a serem pagos pelo poder concedente em até 30 dias do recebimento provisório de cada unidade de ensino e equivalentes a uma fração ideal de R\$ 100.000.000,00, proporcionais ao valor de cada unidade de ensino recebida⁴⁴.

Ocorre que o 2º Termo Aditivo do Contrato, firmado em 26 de dezembro de 2013, quis se aproveitar do advento da publicação de uma nova lei de âmbito nacional e transformou o conceito desta contrapartida pelo investimento na obra em “aporte público de recursos”⁴⁵.

O instituto do “aporte público de recursos” foi introduzido pela MP n.º 575 e, posteriormente, incluído no texto da Lei n.º 12.766/12, que alterou o marco regulatório de PPPs em todo país.

Por fim, a terceira fonte de recursos da concessionária é a contraprestação mensal, que corresponde ao valor devido mensalmente à concessionária pela execução do contrato, sujeito à dedução a partir da mensuração do nível de serviço aferido, no limite de 20%. O valor máximo para esta contraprestação dado pelo licitante vencedor foi de R\$3.246.000,00, contudo, depois da assinatura do 3º Termo Aditivo, o teto foi elevado a R\$3.915.669,26⁴⁶.

Atualmente, o contrato já está com mais de dois anos de operação, com quase 90% das unidades entregues.

⁴⁴ BH Contrapartida pelo investimento na obra é corrigida pelo Índice Nacional da Construção Civil, divulgado pela FGV.

⁴⁵ Uma vez que o contrato havia sido assinado antes da publicação da Lei nº.12.766/12, era necessária uma aprovação do legislativo para se lançar mão desta figura do aporte no âmbito da PPP das UMEIs, cumprindo o requisito do novo §2º, do art.6º da Lei Nacional de PPPs. Esta autorização veio a partir da publicação da Lei Municipal n.º 10.633/13, que acrescentou o art. 7º-A à Lei n.º 10.377/12.

⁴⁶ A contraprestação mensal é reajustada considerando o IPCA (75%) e o reajuste salarial divulgado no último Acordo Coletivo geral válido do Sindicato dos empregados em edifícios e condomínios, em empresas de prestação de serviços em asseio, conservação, higienização, desinsetização, portaria, vigia e dos cabineiros (25%).

8.2. Unidades de Atendimento ao Cidadão (Faça Fácil)

A concessão administrativa das Unidades de Atendimento do Faça Fácil, assinada em dezembro de 2013, representa o primeiro projeto de PPP do Estado do Espírito Santo.

O projeto consiste na implantação, gestão, operação e manutenção de 6 unidades, sendo 3 unidades fixas localizadas nos Municípios de Serra, Cachoeiro de Itapemirim e Colatina; a operação, gestão e manutenção da unidade fixa localizada no Município de Cariacica; e a implantação, operação e manutenção de 2 unidades móveis no Estado.

O prazo da concessão é de 12 anos, para um contrato avaliado em R\$833.150.000,00, que é o valor resultante da soma da receita anual estimada da concessionária.

O projeto foi estruturado a partir de um PMI publicado em dezembro de 2011. Os elaboradores dos estudos fizeram jus ao ressarcimento de R\$894.060,00, pagos pela concessionária antes da assinatura do contrato.

A consulta pública do contrato foi divulgada em fevereiro de 2013 e a licitação publicada em julho do mesmo ano. O consórcio vencedor foi o “Consórcio Faça Fácil Cidadão”, composto pela 3P Brasil - Consultoria e Projetos de Estruturação de Parcerias Público-Privadas e Participações Ltda., Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda., Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda. e TB Serviços Transportes, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S.A..

A proposta comercial dada pelo consórcio vencedor foi exatamente o teto da licitação, R\$15,50 por atendimento e R\$450.000,00 de parcela fixa.

O contrato n.º 019/2013 foi assinado em 20/12/2013.

Neste contrato, o valor da contraprestação pública varia integralmente em função do desempenho da concessionária na prestação dos serviços. O cálculo da contraprestação segue a seguinte fórmula:

$$\text{CP} = (\Sigma \text{ RECEITAS MENSAS DAS UNIDADES FIXAS DO FAÇA FÁCIL} + \text{PARCELA FIXA}) \times \text{IEFC}$$

Ou seja, o somatório da multiplicação da demanda efetiva por atendimento por R\$15,50 (Valor por Atendimento), somado à R\$450.000,000 (parcela fixa), é oferecido às possíveis deduções dos indicadores de desempenho (Índice de Eficiência Consolidado - IEFC).

Em relação à alocação de riscos, existe um tratamento peculiar dado ao risco de demanda.

Caso a demanda efetiva no mês de apuração em qualquer das unidades fixas seja inferior a 65% da demanda projetada para aquela unidade, a fórmula de cálculo da contraprestação pública deverá utilizar-se da receita mínima mensal, calculada com base na demanda mínima de atendimentos projetada pelo Poder Concedente multiplicada pelo Valor Por Atendimento que fez da concessionária a vencedora da licitação.

De igual forma, caso o número total de atendimentos no mês de apuração em qualquer das unidades fixas seja superior a 110% da demanda projetada, a fórmula de cálculo da contraprestação pública deverá utilizar-se de 75% do Valor por Atendimento oferecido pela concessionária em sua proposta comercial, no que se refere ao montante de atendimento excedente.

A concessionária poderá exercer outras atividades empresariais ligadas ao objeto da concessão, tais como projetos associados ou atividades acessórias e complementares, que deverão ser compartilhadas com o Poder Concedente na proporção de 20%.

REGIONAL SUDESTE CONCESSÕES E PARCERIAS

Para garantir o adimplemento dos pagamentos públicos, o Governo do Estado do Espírito Santo contratou um “agente de garantias”, que é o único autorizado a administrar e movimentar uma “conta garantia”, formada por “recursos vinculados”.

Os recursos vinculados são direitos de crédito referentes às transferências de cotas-partes dos *royalties* pela produção de petróleo e gás natural ao Estado do Espírito Santo ou dividendos, juros sobre o capital próprio, amortizações, resgates e quaisquer outros valores distribuídos ao Estado do Espírito Santo em decorrência de sua condição de titular de ações ordinárias de emissão do BANESTES.

Portanto, em caso de inadimplemento do Poder Público, a concessionária pode executar a garantia e pleitear o pagamento junto ao agente de garantias, sem que o Poder Concedente possa interferir neste fluxo.