



Auditoria de Performance como Pré-Requisito para Proposições de Projetos de Desestatização

Fernando Freire Dutra

Mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela FGV-SP. Ministério da Economia. Brasília-DF, Brasil.
fernando.dutra@economia.gov.br

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo identificar a importância do planejamento prévio na seleção de projetos de infraestrutura a serem incluídos em carteiras de desestatização nos âmbitos Federal e Estadual. Este estudo aborda um panorama geral sobre as iniciativas de desestatização no Brasil, avaliando as metodologias de pré-seleção de projetos utilizadas no Programa de Parcerias e Investimentos do Governo Federal (PPI) e nos programas de concessões e PPPs dos Estados da Bahia e de São Paulo. Na primeira seção deste trabalho são apresentados os principais autores que embasam a fundamentação teórica, principalmente, naquilo que diz respeito à análise de comparabilidade e a estudos de *Value for Money*. A seção seguinte apresenta os resultados obtidos com a pesquisa, avaliando se de fato existem uma organização ou critérios rígidos por parte dos Estados naquilo que se refere à pré-seleção de projetos de desestatização de infraestrutura. Como conclusão, são oferecidas sugestões de como aprimorar os estudos de pré-seleção e padronização dessas iniciativas.

PALAVRAS-CHAVE: Parcerias Público-Privadas. Concessões. Desestatização. Análise de *Value For Money*. Auditoria de Performance. Programa de Parcerias e Investimentos. Estado de São Paulo. Estado da Bahia.

INTRODUÇÃO¹

Em meio a diversas proposições de projetos de desestatização², como podem os investidores distinguir quais projetos estão realmente focados em obter êxito? Afinal, tratando-se apenas de Parcerias Público Privadas (PPPs), entre os anos de 2016 e 2017, apesar de terem sido iniciados 165 projetos nessa modalidade em todo o país, apenas 5 contratos foram efetivamente assinados (RadarPPP, 2019). Agora, em meio às diversas promessas feitas por candidatos em campanhas eleitorais, nos âmbitos estaduais, municipais e federal, o que devem os investidores observar ao se debruçarem e direcionarem esforços para investir em projetos de grandes dimensões? Não menos importante é que os governos subnacionais possam aprender com as experiências internacionais sobre a seleção de projetos para integrar suas carteiras de participação privada em infraestrutura.

Tomemos como exemplo a *Infrastructure and Project Authority* (IPA), uma unidade do Governo Britânico especializada em projetos de infraestrutura, reportando-se diretamente ao Primeiro Ministro e ao Tesouro Britânico. O foco de atuação da IPA é selecionar, diagnosticar, estruturar e viabilizar projetos de infraestrutura nos mais diversos setores econômicos do Reino Unido, como educação, transportes,

telecomunicações e defesa. No entanto, para que um dos projetos seja selecionado e anunciado como integrante de uma carteira ele é, primeiramente, submetido a inúmeros “testes” e estudos preliminares de qualificação.

Segundo Encinas (2018), Diretor do Tesouro Britânico, é fundamental um estudo prévio de qualificação e viabilidade antes de se agregar a uma carteira de infraestrutura um projeto que envolva a participação privada. Esse diagnóstico a respeito da necessidade de pré-qualificação de uma iniciativa deve levar em consideração as mais diversas instâncias de influência, sendo alguma delas:

- (i) Marco Político/Regulatório, avaliando a viabilidade política e a justificativa para se priorizar uma determinada proposta em detrimento de tantas outras necessidades públicas, sendo recomendável ainda que sejam avaliadas as barreiras legais que podem vir a afetar a viabilidade do projeto;
- (ii) Marco Institucional, no que diz respeito à capacidade técnica do setor público em viabilizar aquela ideia, seja levantando as informações necessárias para o projeto, seja organizando as equipes que se dedicarão ao longo período de estruturação;

¹ Enquanto no desenvolvimento desse Trabalho de Conclusão de Curso, uma versão dessa seção foi publicada no Jornal o Estado de São Paulo na data de 06 de junho de 2019.

² Segundo a Lei Federal N 9.491, de Setembro de 1997, Art 3: “As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; II - abertura de capital; III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos; VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos. VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.”

(iii) Marco Associativo, o qual está relacionado à capacidade de o setor privado viabilizar a proposta e/ou se existe de fato interesse do mercado privado por aquela proposição, seja em termos de atratividade econômico-financeira, seja quanto ao grau de risco que percebem no projeto;

(iv) Marco Processual, que diz respeito à capacidade de o poder público padronizar o marco processual do projeto, garantindo que o processo já seja conhecido pelos investidores, com regras e procedimentos padronizados e bem estabelecidos.

Segundo Bourn (2007), a discussão sobre o desenvolvimento de análises que apresentem os custos e benefícios dessas iniciativas de infraestrutura não é nova no Reino Unido. A Análise de Custo-Benefício (CBA) surgiu na década de 1960, com a Rodovia M1, que liga Birmingham a Londres. O racional desse conceito consiste na realização de uma comparação qualitativa e quantitativa das diferentes formas de estruturação que podem ser adotadas para um determinado projeto. Em outras palavras, a CBA compara, de forma bastante direcionada, os impactos de um projeto ser viabilizado por meio de um contrato público tradicional ou de um contrato que contemple a participação privada.

Cada opção é avaliada por meio de um “modelo ideal”, com base no qual é estimado o melhor cenário de custos e benefícios sociais a serem gerados. A decisão de qual modalidade ou opção será escolhida para integrar a carteira de infraestrutura dependerá não apenas de um menor impacto de seus custos ao setor

público, mas, também, da solução que consiga oferecer maior relevância em termos de desenvolvimento socioeconômico para o local em que será implantado.

No Brasil, tanto a Lei 11.079/2004, a Lei de PPP, em seu artigo 10º, como também a Lei 8.987/1995, a Lei de Concessões, em seu artigo 5º, preveem a necessidade de que, para a viabilização de uma projeto por meio de PPP ou Concessão Tradicional, sejam demonstradas a conveniência e a oportunidade da contratação nessas modalidades, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção proposta. Assim, antes que um governo decida implementar ou anunciar seus projetos de Concessão ou PPP, seria adequado que esses projetos já houvessem tido suas viabilidades preliminares atestadas, sobretudo, quanto às formatações contratuais mais vantajosas para as iniciativas em questão.

Isso que se denomina como “auditoria de performance” garantiria, portanto, que os projetos apresentados ao mercado privado, mesmo que ainda em fase de intenção e estruturação, teriam uma “razão de ser” em que seus potenciais impactos positivos quanto à geração de riqueza e análise de custos também tenham sido previamente comprovados em termos técnicos, econômicos, de eficiência e de efetividade, quando comparados com outras modalidades de contratações. Os governos devem ter a responsabilidade de atentar às iniciativas que estão promovendo, uma vez que carteiras repletas de projetos não necessariamente transmitirão uma mensagem positiva aos investidores privados. Por outro lado, projetos previamente avaliados e criteriosamente selecionados e priorizados têm uma maior probabilidade de serem exitosos.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/illustrations/gr%C3%A1fico-anal%C3%ADtico-cubos-barras-1545734/>

Esse artigo objetiva, portanto, identificar se os estados brasileiros, ao anunciarem seus programas de desestatização da infraestrutura, estão seguindo uma metodologia de pré-seleção de projetos levando em conta importantes aspectos, tais como: pré-viabilidades técnica e regulatória, impacto político-social e, sobretudo, vantagem da iniciativa em comparação a outras modalidades de estruturação do projetos. Para tanto, são aqui estudados: (i) o Programa Federal de Parcerias e Investimentos (PPI), (ii) o Programa de PPPs e Concessões do Estado de São Paulo e (iii) o Programa de PPPs do Estado da Bahia. Além disso, é apresentado o que tem sido promovido em termos de melhores práticas mundiais relacionadas a esse tema. Por fim, é avaliado se a União e os Estados de São Paulo e Bahia têm, de alguma forma, aplicado metodologias de seleção e priorização de seus projetos de desestatização.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Análise de Value for Money

Uma das principais metodologias de avaliação dos ganhos de eficiência de PPP e Concessões é denominada *Value for Money* (VfM). Segundo Burn (1997), esse termo pode ser definido como a mensuração da diferença apurada entre o cenário em que se considera viabilizar um projeto, incluindo investimentos e operacionalização, por meio da Administração Pública, versus um cenário no qual o projeto seria viabilizado com a iniciativa privada assumindo essa parte dos riscos e custos em troca de uma remuneração.

No Reino Unido, o Tesouro Britânico avalia que o “VfM necessita ser identificado por meio da comparação de proposições do setor privado com um Projeto de Referência” (HM TREASURY, 1997). Portanto, sob esse pretexto, o VfM é o resultado da comparação entre custos e benefícios de construção/aquisição/ operação exercida pela administração pública com os custos e benefícios dessas atividades no cenário em que sejam exercidas via contrato envolvendo a iniciativa privada. Dessa forma, é possível demonstrar que os recursos necessários à implementação do projeto serão aplicados de maneira adequada, ou seja, de modo que, quantitativa e qualitativamente, gere valor para a administração pública e para sociedade.

A solução de VfM que ganhou ampla aceitação no Reino Unido é uma melhor explanação sobre qual é a função do dinheiro

público. Dessa forma, a justificativa para os gastos, processos e procedimentos que deem sustentação a esses, pode ser determinada e avaliada em função de como contribuirão para os resultados pretendidos (Bourn, 2007). A avaliação de VfM é iniciada pela seleção das modalidades de contratação pública a serem comparadas entre si. No entanto, para que se faça a comparação, deverão ser considerados os aspectos qualitativos e quantitativos.

Recomenda-se uma análise quantitativa e qualitativa. Os órgãos devem observar outros setores para avaliar o impacto dos seus projetos no mercado. A análise qualitativa considera a viabilidade, aceitabilidade e exequibilidade da PPP em relação a outros modelos contratuais. A análise quantitativa estima os custos de implantação e operação, incluindo ajustes para o viés otimista e os riscos específicos, assim como os custos de transição. Inevitavelmente, a análise quantitativa no nível do programa utiliza estimativas subsidiadas por evidências de contratos anteriores. Essa abordagem deve desencorajar modelagens complexas e promover simplicidade para refletir as incertezas desse estágio do processo. (Grillo, 2008, p. 174)

Assim, na análise qualitativa, por exemplo, são comparados os benefícios não financeiros proporcionados por cada modalidade de

contratação, avaliando os impactos da implantação do projeto na modalidade de PPP ou de Concessão. Dentre as principais premissas a serem analisadas constam: (i) os impactos socioeconômicos; (ii) a manutenção de padrões de qualidade; (iii) a transferência de risco; (iv) a disponibilidade do serviço aos cidadãos; e a (v) transferência do ativo ao final da concessão.

Por outro lado, na análise quantitativa são comparados os custos totais inerentes ao projeto sob a perspectiva da gestão pública, tendo como base o modelo de contratação tradicional, com os custos totais e receitas do modelo de contratação por meio do setor privado, método também conhecido como Projeto Público de Comparação (Public Sector Comparator – PSC)³. Neste caso, dos fluxos resultantes de cada modalidade contratual são então descontadas diferentes taxas: enquanto o projeto realizado via contratação tradicional será descontado pelo custo de financiamento público, a realização via PPP, por exemplo, será descontada por uma Taxa de Desconto Social⁴ (TDS). Caso o Valor Presente da realização do projeto via contratação tradicional supere o da PPP, tem-se que a PPP é a opção menos custosa para a administração pública e, portanto, gera “*Value for Money*”⁵ para essa.

³ “[...] The Public Sector Comparator calculation. It compares the costs of different options of procurement over their full lifetime, for example over a 30 years contract, to find a net present value. This might be in the form of a set of costs of different ways of providing the same mix of outputs of a given standard. Alternatively, it would be possible to conduct the comparator test along lines of a more sophisticated benefit exercise, in which both benefits and costs are allowed to vary to some extent. The Public Sector Comparator is an area in which the National Audit Office has been as central as it has been critical.” (Bourn, 2007, p.145)

⁴ “Formalmente, a taxa social de desconto é a taxa marginal de substituição entre o consumo atual e o consumo futuro da sociedade. Em um mercado de concorrência perfeita, essa taxa social de desconto é igual à taxa de juros expressa pelo quociente do consumo atual (ou dinheiro hoje) e consumo futuro (ou dinheiro futuro)” (Hicks, 1973, p. 958)

⁵ In assessing and delivering VfM it is also important to note that VfM is a relative concept which requires comparison of the potential or actual outcomes of alternative procurement options. (...) This requires a high degree of estimation, especially where experience and/or data on similar projects procured under different procurement routes is limited. However, as markets change and mature, what may have been considered the most appropriate way to procure a project, or the best terms which could be achieved, may change. Therefore, care must be taken when comparing and benchmarking current situations to historical information and data (Value for Money – Assessment Guidance. HM Treasury Contracts. London. 2006 p.7. In hm-treasury.gov.uk)

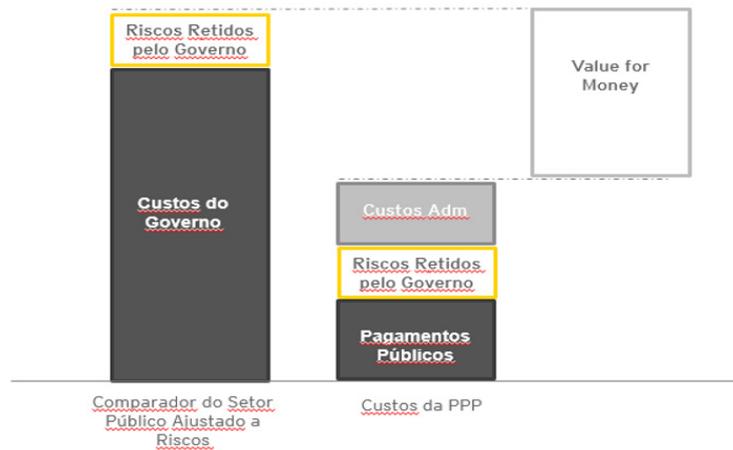


Figura 1 - Comparador do Setor Público vs Custos da PPP

A imagem acima pode ser traduzida na fórmula apresentada no quadro abaixo:

Fonte: do Autor.

$$VfM = \sum_{t=0}^n \frac{Y Ct}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{CC_t + OM_t + RR_t + CO_t}{(1+r)^t}$$

VfM = Value for Money
Y Ct = Custo anual do modelo de Concessão/PPP no ano t
r = Taxa de Desconto
CCt = Custo de Construção (incluindo excedentes) do CSP no ano t
OMt = Custos de Operação e Manutenção do CSP no ano t
RRt = Custo de Reposição e Renovação do CSP no ano t
COt = Excedentes de Custos de CSP no ano t

Figura 2 - Fórmula de cálculo, Análise quantitativa de Value for Money

Fonte: Guia Suplementar para avaliações de Value for Money. Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2018.

É importante destacar que, embora o VfM pressuponha que a opção pelo modelo de contratação tradicional seja possível, na realidade o ente público pode estar sujeito a restrições orçamentárias que o impeçam de obter o financiamento necessário à implementação de um projeto com recursos públicos de

forma a garantir a mesma celeridade, eficiência e qualidade que uma PPP ou Concessão, com suas características de financiamento de longo prazo ao poder público. Em casos como esse, a análise de VfM poderia ser dispensada devido à limitação orçamentária da administração pública para realizar a contratação em outra modalidade que não a de PPP e a Concessão. Contudo, ainda assim, é recomendável uma análise econômica intensiva e extensiva que demonstre que o projeto é viável tanto sob a ótica financeira como sob a ótica social.

A seleção do melhor projeto envolve um pensamento estratégico que não tome partido no que diz respeito a qual modalidade de contratação seria melhor viabilizada de uma forma ou de outra. Esse processo de montagem de carteiras ou priorização de projetos que serão viabilizados por meio de participação privada deve buscar responder algumas questões fundamentais para garantir uma boa análise de VfM. Para Grilo (2008), o VfM deve dar prioridade aos seguintes pontos:

(i) Economia de gastos públicos: Assumir que a PPP possui gastos inferiores àqueles da gestão de serviços públicos, justificando-a por um serviço de maior qualidade e menor custo;

(ii) Eficiência alocativa: indicar argumentos de otimização dos recursos para se alcançar os resultados propostos na prestação de serviços escopo do projeto;

(iii) Eficácia: Justificativas que assegurem que o resultado de determinada atividade atinja os objetivos esperados. Isso poderia ser demonstrado tanto pela melhoria dos resultados da prestação do serviço quanto pelo desempenho do parceiro privado para alcançar os resultados;

(iv) Efetividade: capacidade de continuidade dos serviços a serem prestados ao longo do tempo;

(v) Sustentabilidade: visa a atender aos objetivos de forma completa, ampla, em que não só os aspectos técnicos e econômico-financeiros são atenciosamente considerados, mas, também, o foco na sociedade, considerando-se aspectos qualitativos, ambientais, sociais e culturais.

2.2 A Análise de Value for Money na Legislação Brasileira

No Brasil, a legislação federal de PPP estipula que, ao apresentar projetos dessa natureza, o poder público demonstre por meio de um estudo de vantagens comparativas, ou seja, uma análise dos motivos que o levaram a licitar esse projeto na modalidade de PPP em detrimento de outras alternativas de contratação pública. Segundo a Lei Federal 11.079/2004, art. 10:

Art 10. A contratação de parcerias público-privadas será precedida de licitação na modalidade de concorrência estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: A conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público privada; [...]

A legislação mostra-se omissa quanto ao tipo de metodologia a ser utilizada, podendo ser apresentado pelos órgãos públicos tanto um estudo qualitativo como um quantitativo.

Segundo Roberto Tadeu, Auditor Público e Coordenador do Serviços de Auditoria Estadual do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁶, o órgão público possui discricionariedade para apresentar a metodologia que o leve à decisão de desenvolver aquele projeto por meio de uma PPP. O órgão de controle, portanto, irá avaliar se a metodologia permite ou não chegar àquela escolha.

O mesmo ocorre na Lei Federal 8987/1995, conhecida como Lei Geral de Concessões, que também prevê em seu artigo 5º a necessidade de um estudo comprobatório de vantagens comparativas para a elaboração de projetos na modalidade de Concessões:

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

Em vista do que foi tratado acima, pode-se afirmar que não existe uma necessidade de padronização de metodologias de pré-viabilidade de projetos de PPPs e Concessões. Entretanto, as análises e os estudos desenvolvidos para provar a conveniência de uma PPP e Concessões em relação a outras modalidades de contratação pública estão submetidos a uma avaliação de sua eficácia aos fins propostos.

No Brasil, ainda que a apresentação de um estudo comprobatório das reais vantagens de uma PPP ou Concessão frente a outros

modelos de contratação seja algo necessário para a realização de projetos dessa natureza, esse é apenas disponibilizado por meio da lei de acesso à informação, Lei Federal N o 12.527/2011, dificultando muitas vezes o acesso popular às estimativas calculadas. Além disso, a legislação federal não obriga o poder público a apresentar a atualização dos índices de vantagem comparativa ao longo do projeto de PPP ou de Concessão. Buccini, Paiva e Almeida (2015, p.7)⁷ descrevem, que

“para cumprir os princípios norteadores dos processos licitatórios de moralidade, publicidade e transparência, seria recomendável que a legislação exigisse que contratos, estudos e justificativas de contratação fossem diretamente fornecidos aos cidadãos, contribuindo para maior transparência nestes processos”. (Buccini, Paiva e Almeida, 2015).

Além disso, um outro fator de discussão sobre a análise de VfM no Brasil diz respeito à realização desse estudo não somente na fase de avaliação dos projetos (*ex-ante*), mas, também, *ex-post*, ou seja, em uma fase após a adjudicação do projeto a fim de que este seja frequentemente avaliado quanto às premissas de vantagens comparativas do contrato em questão ao longo do seu ciclo de vida.

⁶ Entrevista telefônica realizada em 14/07/2019 às 20:30h.

⁷ Value for Money: As PPPs trazem eficiência? Uma análise dos projetos das Unidades de Atendimento Integrado do Governo de Minas Gerais. Disponibilizado em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-10/value-for-money-as-ppps-trazem-eficiencia-uma-analise-do-projeto-das-unidades-de-atendimento-integrado-do-governo-de-minas-gerais.pdf>

3. DISCUSSÃO

3.1 O PPI e outros Programas Federais de Apoio a PPPs e Concessões⁸

As taxas de mortalidade de projetos de PPPs e Concessões ainda continuam bastante elevadas no Brasil, principalmente na etapa de estruturação de estudos. Isso ocorre em virtude da (I) fragilidade técnica dos governos naquilo que se refere, por muitas vezes, a não possuírem equipes especializadas e unidades técnicas independentes para a estruturação desses projetos; (II) recursos limitados para a contratação de consultorias especializadas que possam assessorar o desenvolvimento dos estudos necessários; (III) ausência de regulamentação local que atenda e viabilize especificidades locais; (IV) o desconhecimento sobre o alto comprometimento fiscal e de governança que um projeto dessa modalidade, principalmente de PPPs, exige; e (V) a ausência de estudos preliminares que demonstrem a real viabilidade jurídica, ambiental, técnica e econômico financeira dos projetos.

Tendo em vista esses desafios, inúmeras iniciativas têm sido desenvolvidas pelo Governo Federal visando a auxiliar governos Estaduais e Municipais na montagem de bons projetos de infraestrutura. Um entendimento absolutamente correto, no qual o enfoque está sendo dado à viabilização de projetos que garantam

independência, segurança jurídica, viabilidade técnica e econômico-financeira e, consequentemente, atratividade para o setor privado.

Como mencionado acima, o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) objetivou fortalecer a relação entre o setor público e a iniciativa privada, por meio de projetos de PPPs, Concessões e outras modalidades contratuais de participação privada na infraestrutura.

O programa definiu diretrizes técnicas e independentes, bem como uma governança estruturada e uma metodologia qualificada para as fases de seleção, priorização e apoio na montagem de projetos de infraestrutura do Governo Federal e dos Governos Estaduais.

Naquilo que concerne à seleção de projetos a serem priorizados no PPI, o Programa conta com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), órgão vinculado ao Ministério da Economia que, conforme Decreto 9.745/2019, tem como competência:

Art. 107. À Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura compete:

I – coordenar a definição de metas de investimento em infraestrutura;

II – coordenar e consolidar, em articulação com os órgãos setoriais, a elaboração do planejamento de infraestrutura de longo prazo, para a maximização da produtividade e competitividade do país;

III – apoiar a formulação, além de monitorar e avaliar, políticas públicas, planos e programas de investimentos em infraestrutura;

IV – coordenar a elaboração de metodologia de priorização de projetos de infraestrutura, para maximização da produtividade e competitividade do país;

⁸ Enquanto no Desenvolvimento desse Trabalho de Conclusão de Curso, uma versão dessa seção foi publicada da Revista Infra na data 06 de junho de 2019.

Portanto, a SDI é o órgão no Ministério da Economia responsável pela coordenação das análises de viabilidade econômica e regulatória dos projetos a serem contemplados na carteira da infraestrutura nacional e, principalmente, na carteira de priorização do PPI. A SDI elabora e revisa periodicamente a metodologia para a definição de metas de investimentos em infraestrutura, bem como monitora a aplicação de metodologia de priorização de projetos de infraestrutura⁹.

Já em relação aos municípios, o PPI possui uma estrutura especial para viabilizar iniciativas de Infraestrutura em setores como Resíduos Sólidos, Saneamento e Iluminação Pública. No ano de 2017, o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP/PPI) foi criado tendo como base a Lei Federal 13.529/2017, a fim de incentivar, inicialmente, os municípios de médio porte a viabilizarem seus projetos nessas modalidades. Esse marco legal também instituiu um fundo com limite de R\$ 180.000.000,00 administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF) com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos profissionais especializados para a estruturação dos projetos de Concessões e de PPPs.

O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) também tem sido protagonista em um importante programa de apoio a projetos de desestatização municipal. Denominado Programa de Estruturação de Concessões e PPPs, este é, por sua vez, desvinculado do PPI¹⁰, e



Fonte: <https://www.pexels.com/photo/man-woman-desk-office-8550496>

⁹ Foi apresentado pela SDI, no ano de 2021, o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimentos em Infraestrutura, que objetiva fornecer diretrizes e recomendações a fim de padronizar a metodologia de avaliação de projetos e programas, visando sua aplicação sistemática à seleção e priorização de investimentos.

¹⁰ BNDES utiliza recursos próprios, não dependendo de recursos orçamentários da União. O Programa é regido por um normativo interno que direciona como tratar seus projetos, o que permite ao BNDES uma liberdade maior no fomento e execução de suas iniciativas.

tem por objetivo apoiar projetos nas áreas de Iluminação Pública (IP), Resíduos Sólidos e Saneamento. Essa iniciativa tem por objetivo qualificar as etapas de seleção e estruturação de projetos de PPP nos municípios, diminuindo a taxa de mortalidade dos projetos e criando um ambiente favorável à viabilização desses. Ademais, o programa também proporciona maior segurança institucional ao mercado privado, dada a experiência e a credibilidade do BNDES com esse tipo de iniciativa.

O modelo de adesão dos municípios ao programa capitaneado pelo BNDES funciona da seguinte forma:

1. O município interessado celebra um contrato com o Banco.
2. O Banco utiliza o recurso de um fundo específico sob sua administração para contratar uma consultoria especializada que irá assessorar o governo municipal, em conjunto com a equipe do banco, em todas as etapas de estruturação do projeto de PPP ou Concessão.
3. Uma vez finalizado o projeto, o Banco/Fundo será ressarcido pela empresa que vencer a licitação da PPP ou Concessão. No entanto, caso o município desista do projeto ao longo da etapa de estruturação, o município será o responsável por ressarcir o BNDES. (DUTRA, 2019)

O Programa de Estruturação de Concessões e PPPs do BNDES já viabilizou projetos em diversas regiões do país, nas mais distintas municipalidades, incluindo um ambicioso projeto em um Consórcio Intermunicipal

envolvendo 15 municípios no Estado do Rio Grande do Sul. As cidades de Teresina e Porto Alegre foram os primeiros municípios a assinar contratos para suas respectivas PPPs de Iluminação pública já nesse novo formato.

3.2 A Metodologia de Seleção de Projetos de PPPs e Concessões dos Governos Estaduais

Essa sessão explora alguns dos principais programas de Concessões e PPPs dos Estados Brasileiros, bem como a metodologia de análise e pré-seleção dos projetos que integram as carteiras de desestatização de cada um desses estados. Os Estados estudados são: (i) o Estado de São Paulo e (ii) o Estado da Bahia. Para a realização dessa análise, foram utilizados documentos oficiais de cada um desses entes subnacionais, bem como entrevistas com os representantes de cada um dos programas de Concessões e PPPs.

3.2.1. Programa de Parcerias do Estado de São Paulo

As primeiras iniciativas de participação de investimentos privados nos serviços públicos estaduais de São Paulo tiveram início em meados dos anos de 1990. Desde então, aproximadamente R\$ 140 bilhões foram investidos pela iniciativa privada em serviços públicos. O Programa Estadual de Desestatização, que teve seu início em 1996, por meio da Lei Estadual

Nº 9.361, de 05 de julho de 1996, regulamentou os mecanismos de participação privada nos serviços públicos estaduais, dentre eles:

Lei Estadual 9.361, de 05 de julho de 1996:

[...]Artigo 3.º

I - Alienação de participação societária, inclusive do controle acionário, mediante ofertas públicas;

II - Abertura de capital social mediante oferta pública de ações;

III - renúncia ou cessão, total ou parcial, dos direitos de subscrição de ações, em aumento de capital social, por parte do Estado ou da respectiva controladora;

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato, permuta, transferência ou cessão do ativo patrimonial;

V - Reestruturação, dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos;

VI - No caso do Setor Energético, transmissão de direitos derivados das respectivas concessões, permissões ou autorizações e de seus ativos, mediante transferência, subconcessão, arrendamento ou conferência, ou por meio da celebração de consórcios empresariais ou de associação com grupos empresariais privados para a constituição de outras sociedades anônimas;

VII - concessão, permitindo ou autorização de serviços públicos, bem como cessão, licença ou conferência de direitos delas derivados, nos termos da legislação de regência.

Ao longo dos mais de 20 anos do programa, já foram contratados 29 projetos de concessão nos mais diversos segmentos,

principalmente no setor de transporte rodoviário, um dos impulsionadores para que o Estado de São Paulo seja considerado o estado com a melhor infraestrutura rodoviária do Brasil¹¹.

Em 2004, o Governo do Estado de São Paulo instituiu o Programa de Parcerias Público Privadas do Estado de São Paulo por meio da Lei Estadual Nº 11.688 de 19 de maio de 2004, a qual também autorizou a criação da (i) Companhia Paulista de Parcerias (CPP)¹²; (ii) Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGPPP)¹³; (iii) Unidade de Parcerias Público Privadas; entre outros órgãos e instâncias estratégicas para a gestão e desenvolvimento do programa.

Desde então, o Estado de São Paulo é o estado brasileiro que possui o maior número de projetos de PPP assinados no Brasil. Ao todo, nessa modalidade de contratação, são 11 projetos em quatro setores distintos (transportes/mobilidade, saneamento, saúde e habitação).

¹¹ De acordo com a 20ª Pesquisa Rodoviária da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a malha rodoviária estadual paulista é a melhor do país, com 81,6% de sua extensão classificados como ótimo ou bom.

¹² Segundo a Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, Art. 12: “Fica o Poder Executivo autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, denominada Companhia Paulista de Parcerias - CPP, para o fim específico de: I - colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas; II - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira; III - gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

¹³ CGPPP: Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas, criado pela Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, tem por objetivo: (i) aprovar projetos de parceria público-privadas (ii) recomendar ao Governador do Estado a inclusão no PPP de projeto aprovado (iii) fiscalizar a execução das parcerias público-privadas (iv) opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privadas (v) fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado nos órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias – CPP (vi) fazer publicar no Diário Oficial de Estado de São Paulo, as atas de suas reuniões.

- Concessão Patrocinada da Linha 4 (Amarela) do metrô –Fase 1;
- Estação de tratamento de água Taiacupeba (SABESP);
- PPP para a manutenção e modernização dos trens da linha 8 – Diamante da CPTM;
- PPP da fábrica de medicamentos da FURP em Américo Brasiliense;
- PPP do SIM da Baixada Santista;
- Concessão Patrocinada da Linha 6 do Metrô
- Concessão Patrocinada da Linha 18 do Metrô;
- PPP do Sistema Produtor São Lourenço (SABESP)
- Concessão Administrativa dos Complexos Hospitalares de São Paulo, Sorocaba e São José dos Campos;
- PPP da Rodovia dos Tamoios
- PPP da Habitação para o Centro de São Paulo

Quadro 1 – Listagem dos Projetos de PPP do Estado de São Paulo

Fonte: Governo do Estado de São Paulo, 2019.

Além dos projetos já assinados, o Governo do Estado de São Paulo está em sua quarta etapa do Programa de Parcerias

Paulista. A atual carteira de projetos contempla 21 iniciativas, nos mais diversos setores, entre eles: Transporte e Mobilidade, Lazer e Eventos, Saúde, Meio Ambiente, Abastecimento, Educação e Segurança, totalizando cerca de R\$ 37,6 bilhões em investimentos.

Nome do Projeto	Modalidade Contratual
Concessão Piracicaba-Panorama	Concessão
Concessão das Marginais Tietê e Pinheiros	Concessão
Sistema de Travessias Litorâneas	Concessão
Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros	Concessão
Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros	Concessão
Linhas 8 e 9 da CPTM	Concessão
Trem Intercidades (TIC)	Concessão
Zoológico e Jardim Botânico	Concessão
PPP Presídios	PPP
Aeroportos Administrados pela Daesp	Concessão
Complexo Ginásio do Ibirapuera	Concessão
Porto de São Sebastião	Concessão
Concessão dos Parques Estaduais	Concessão

Tabela 1 - Projetos que compõe a Atual Carteira de PPPs e Concessões do Estado de SP

Fonte: Governo do Estado de São Paulo, 2019.
Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/>

O processo de seleção dos projetos a serem integrados à carteira do programa de parcerias possui suas diretrizes tanto no Art. 1º da Lei Estadual Nº 11.6888/2004, como no Decreto Estadual 61.371, de 21 de julho de 2015. Segundo o Art. 4º desse mesmo Decreto:

Artigo 4º - O procedimento poderá ser iniciado por proposta que atenda aos seguintes requisitos:

[...]

II - descrição dos problemas e desafios concretos que justificam a parceria que se pretende instalar, bem como das soluções e dos benefícios que advirão de sua efetiva execução;

III - indicação da modalidade de contratação a ser implementada e do arranjo jurídico preliminar proposto, bem como do respectivo prazo contratual, quando possível a estimativa;

IV - demonstração, ainda que preliminar, da viabilidade econômica, jurídica e técnica da parceria proposta;

V - enumeração dos parâmetros objetivos de inovação que poderão ser mensurados quando da comparação da parceria proposta em face das contratações executadas e dos serviços correntemente prestados, caso existentes, pela Administração Pública estadual.

O processo de seleção de projetos inicia-se, portanto, com o enquadramento da proposição em uma série de requisitos que atestarão uma pré-viabilidade mínima. Essa etapa é denominada pré-enquadramento. Uma vez que a proposta é aprovada e pré-enquadrada, é formado um Comitê Específico, denominado Comitê de Análise Preliminar (CAP)¹⁴ para avaliar a viabilidade e eventual vantagem de se desenvolver o projeto em questão sob o modelo de contratação proposto. O Art. 7º do Decreto Estadual 61.371/2015 especifica quais análises e estudos devem ser desenvolvidos:

Artigo 7º

[..]

I - compatibilidade da proposta com as prioridades, políticas públicas e estratégias setoriais ou, caso essa compatibilidade não seja verificada, razões pelas quais o projeto sugerido deva ser priorizado pela Administração Pública;

II - se cabível, interface com estudos em análise pela Administração Pública, ou com empreendimentos por esta contratados, independentemente, no último caso, do respectivo regime jurídico;

III - possibilidade, ou não, de o empreendimento ser executado por meio de outras modalidades contratuais que não a apontada na proposta, bem como o respectivo prazo;

IV - projeção, em valores absolutos ou proporção, das receitas e fontes do projeto proposto, inclusive com estimativas dos valores de aportes, contraprestações e demais receitas que advirão do Poder Público e dos usuários do serviço ou infraestrutura que estejam englobados no escopo da parceria proposta;

V - compatibilidade do projeto com o planejamento orçamentário da Administração Pública, inclusive no tocante a contraprestações, aportes de recursos e demais pagamentos, custos e garantias devidos pelo Poder Público;

VI - a viabilidade financeira do projeto;

VII - detalhamento das atividades e fontes que poderão ser exploradas para geração de receitas acessórias, complementares ou alternativas, bem como estimativa de sua representatividade no âmbito da parceria proposta, caso esta venha a ser implementada.

Dessa forma, uma vez que o CAP avalie o projeto, é desenvolvido um relatório no prazo de 90 dias, admitida a prorrogação desse uma única vez. Nesse documento será apresentado um parecer do Comitê quanto à viabilidade ou não do projeto e, na sequência, encaminhado ao Conselho Gestor de PPP do Estado de São Paulo (CGPPP), o qual poderá aprovar a proposta de projeto ou rejeitá-la.

¹⁴ Segundo o Decreto 61.371/2005 do Estado de São Paulo “será formado Comitê de Análise Preliminar pelo CGPPP ou pelo CDPED, com a finalidade de aprofundar sua análise, [...]”.

3.2.2. O Programa de Parcerias do Estado da Bahia

O Programa de PPP do Governo do Estado da Bahia é um dos primeiros programas estaduais dessa modalidade no Brasil. Instituído pela Lei Estadual Nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, diversos projetos já foram assinados, entre eles, alguns dos projetos mais expressivos na modalidade de PPPs do Brasil.

Nome do Projeto	Valor do Contrato	Prazo
Arena Fonte Nova	R\$1.585 bilhões	35 anos
Emissário Submarino	R\$ 619.46 milhões	18 anos
Hospital do Suburbio	R\$ 1.075 bilhões	10 anos
Instituto Couto Maia	R\$ 751 milhões	21 anos e 4 meses
Metrô de Salvador e Lauro de Freitas	R\$ 6.858 bilhões	30 anos
Diagnóstico por Imagem	R\$ 838,886 milhões	11 anos e 6 meses

Tabela 2 - Projetos de PPPs já assinados Governo do Estado da Bahia

Fonte: Governo do Estado da Bahia, 2019.
Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/secretaria.htm>

O órgão público estadual responsável pela estruturação dos projetos de PPP no Estado da Bahia é a Secretaria Estadual da Fazenda, por meio da Secretaria Executiva de Parcerias Público Privadas. Segundo o Decreto Estadual Nº 9.321 de 31 de janeiro de 2005, compete à Secretaria Executiva de PPP:

Art. 12-B – [...]

a) executar as atividades operacionais e coordenar as ações correlatas ao desenvolvimento dos projetos de parcerias público-privadas;

b) assessorar e prestar apoio técnico ao Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas;

c) divulgar os conceitos metodológicos próprios dos contratos de parcerias públicos-privadas;
d) dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, às Secretarias de Estado, órgão ou entidade da administração indireta.”

Atualmente, a Secretaria Executiva de PPP do Estado da Bahia é responsável pela estruturação de uma vasta carteira de projetos de PPPs, entre eles: (i) o Projeto Sistema Rodoviário BA052; (ii) Plataforma Logística São Francisco (iii) PMI para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (iv) Projeto do VLT.

Segundo Priscila Romano Pinheiro, Diretora da Secretaria Executiva de PPP do

Estado da Bahia, o estado possui uma metodologia própria para a análise de projetos que são inclusos em sua carteira de PPPs e Concessões¹⁵. A primeira etapa consiste em avaliar se o projeto em discussão está em conformidade com a legislação estadual de PPPs, a Lei Nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004, a qual apresenta em seu art.5º os setores prioritários aptos a serem objeto de projetos nessa modalidade no estado.

Art. 5 § 2º - As atividades descritas nos incisos do caput deste artigo, preferencialmente, estarão voltadas para as seguintes áreas:

I - educação, saúde e assistência social;

II - transportes públicos, notadamente rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias, terminais de transportes intermodais e centros logísticos;

III - saneamento;

IV - segurança, defesa, justiça e sistema prisional, quanto ao exercício das atribuições passíveis de delegação;

V - ciência, pesquisa e tecnologia, inclusive tecnologia da informação;

VI - agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização;

VII - outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

Uma vez que o projeto atenda os critérios acima apresentados, esse será submetido a diversas avaliações econômico-financeiras preliminares. Segundo Romano Pinheiro, o Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria Executiva de PPPs e Concessões, usualmente tende a contratar instituições multilaterais, como por exemplo, a *International Finance Corporation*, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e o Banco de Desenvolvimento da América Latina, que auxiliam

a equipe técnica do executivo estadual na aplicação dos testes de viabilidade preliminar. Os estudos desenvolvidos contemplam principalmente: (i) efetivo interesse público, considerando a natureza, a relevância e o valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da iniciativa, observadas as diretrizes do governo; (ii) estudo técnico da viabilidade do projeto mediante demonstração de objetivos e resultados a serem concretizados, prazos de execução e de amortização do investimento, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados; (iii) a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função da capacidade desses aferirem, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos; (iv) a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado; (v) a necessidade, a importância e o valor do serviço ou obra em relação ao objeto a ser executado.

Os projetos que obtiverem resultados positivos nos testes preliminares de viabilidade são submetidos para o Conselho gestor de PPPs e Concessões do Estado, que delibera sobre a inclusão ou não da iniciativa na carteira estadual de Parcerias.

¹⁵ Entrevista realizada no dia 19/08/2019, às 12:00 no Centro Administrativo da Bahia, 200. Salvador -BA. Prédio da Setre

4. AS MELHORES PRÁTICAS INTERNACIONAIS EM AVALIAÇÕES DE PROJETOS DE PPPS E CONCESSÕES

Com base nos estudos de caso acima apresentados, é possível verificar a inexistência de uma padronização na escolha e pré-seleção de projetos de PPPs e Concessões por parte dos entes subnacionais. Cada um dos estados analisados possui sua própria metodologia de diagnóstico e escolha de projetos

que integrarão suas respectivas carteiras de desestatização. Dessa forma, esta sessão apresenta uma alternativa de metodologia que pode ser incorporada, de forma integral ou parcial, por aqueles entes subnacionais que buscam desenvolver carteiras de desestatização com projetos que tenham atestadas pré-viabilidades jurídica, econômico-financeira e técnica.

Segundo o Guia APMG de PPP¹⁶, há uma série de etapas que devem ser seguidas para que um projeto de PPP ou Concessão seja aprovado em uma carteira de desestatização e na sequência seja estruturado por parte do órgão público. A tabela abaixo apresenta de forma resumida essas etapas:

	Crítérios de Decisão	Procedimentos
Fase de Identificação dos projetos e análise	<ul style="list-style-type: none"> • O projeto está em conformidade com as tendências do setor? • O projeto é economicamente viável e fiscalmente responsável? • O projeto está de acordo com o objetivo do Governo? 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar um estudo de pré viabilidade; • Buscar confirmação do mercado que o projeto contribui de forma efetiva para o setor • Buscar confirmação que o projeto é economicamente viável e fiscalmente responsável; • Submeter a documentação do projeto para aprovação
Fase de Avaliação do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • O Projeto é economicamente, tecnicamente e legalmente viável? • O Projeto é financeiramente acessível? • O Projeto é viável por meio de uma PPP? (possui financiabilidade, e oferece VfM por meio de uma PPP?); • O projeto possui uma estratégia de licitação adequada (incentiva a participação do maior número de concorrentes possíveis)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar uma avaliação abrangente que forneça provas do projeto de viabilidade econômica, técnica comercial, ambiental e jurídica, bem como a sua financiabilidade; • realizar uma avaliação de VfM da adequação do projeto como um PPP • Preparar uma estratégia de contratação/licitação; • Enviar a documentação do projeto para aprovação por agências reguladoras.

Tabela 3 - Etapas de Seleção de Projetos para serem Integrados em Carteiras de Desestatização

Fonte: Governo do Estado da Bahia, 2019. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/secretaria.htm>

¹⁶ O Guia APMG de PPP foi elaborado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Islâmico de Desenvolvimento, Fundo Multilateral de Investimento e Banco Mundial, financeiramente apoiado pelo Public-Private Infrastructure Advisory Facility.

A primeira etapa do processo é denominada Fase de Identificação dos Projetos e Análise e é iniciada com a originação do projeto em si. Nessa etapa, a recomendação é que o gestor público busque garantir que os projetos a serem avaliados estejam em consonância com os critérios abaixo apresentados.

- a) O projeto deve estar enquadrado em um plano mais amplo para o seu respectivo setor;
- b) O projeto deve atender aos objetivos do programa de PPP e Concessões;
- c) O projeto deve ser economicamente viável e fiscalmente responsável;
- d) As PPPs e ou Concessões não devem ser usadas a menos que as receitas do projeto sejam suficientes para cobrir seus custos ou que o governo tenha recursos adequados para pagar pelos sub-serviços.
- e) O governo deve ter a capacidade de absorver quaisquer passivos diretos ou contingentes da eventual contratação do projeto. Aqueles projetos que podem eventualmente impor custos ou incorrer em responsabilidades financeiras além da capacidade do governo devem ser evitados.

Essa primeira fase de testes e análises é utilizada como um primeiro filtro para avaliar e sensibilizar o real potencial de sucesso do projeto que ali está sendo proposto. Uma vez que os estudos são realizados e os pontos acima tratados são respondidos, o projeto proposto está apto a ser encaminhado para uma

nova fase de apuração de impactos positivos e negativos. Essa segunda etapa é denominada: Fase de Avaliação do Projeto e tem por objetivo identificar se o projeto está em conformidade para ser agregado à carteira de PPP e concessões do governo. Geralmente, os principais pontos avaliados nessa etapa são:

- a) Viabilidade Comercial. As iniciativas de PPP requerem a participação do setor privado. Se o projeto não puder fornecer retornos financeiros para o nível de risco incorrido pelo setor privado, esse não será comercialmente viável. Isso significa que o projeto deve ser capaz de gerar retornos para os investidores e permitir que esses obtenham financiamento com seus credores, além de cumprirem as exigências do setor público;
- b) Acessível: A acessibilidade precisa ser avaliada tanto do ponto de vista do governo quanto do usuário. O serviço oferecido pela PPP ou concessão precisa ser acessível para os usuários. Falsas expectativas de disposição do usuário em pagar podem levar a uma infraestrutura sub-utilizada e a projetos com sérios problemas financeiros;
- c) “*Value fo Money*”: PPPs são apenas uma das várias formas de contratação entre o setor público e o setor privado. Conforme explicado anteriormente, uma PPP possui VfM se o projeto proposto oferecer maiores benefícios econômicos por meio desse tipo de contratação que por outros. Existem várias maneiras de avaliar o VfM. A abordagem tradicional de VfM, desenvolvida

no Reino Unido e usada em muitas jurisdições, inclusive na Austrália, é determinada se a PPP tiver um custo menor para o governo do que uma contratação tradicional. O pressuposto dessa abordagem é que a empresa privada pode ser incentivada a gerenciar melhor os riscos do que o setor público, potencializando assim, os resultados econômicos.

Outra abordagem é avaliar a opção que entrega os melhores resultados e maximiza os benefícios para o orçamento público. Na Nova Zelândia, por exemplo, avalia-se qual opção de contratação oferece maior benefício em termos de desoneração econômica para o setor público.

A relação custo-benefício é usualmente avaliada de maneira qualitativa durante um estágio de triagem inicial e então quantificado. No entanto, é importante reconhecer as limitações das análises quantitativas de VfM. Estas são, na maior parte das vezes, baseadas em estimativas e suposições, de modo que apenas indicarão se o método de contratação escolhido oferecerá benefícios econômicos mais altos. Devido a isso, no Canadá, por exemplo, os resultados das análises quantitativas de VfM são tratados apenas como uma previsão e, em alguns casos, são usados outros indicadores qualitativos para selecionar uma opção de contratação.

d) O projeto necessita ser suficientemente independente de outras iniciativas ou programas do governo, a fim de garantir que a prestação de contas

possa ser fornecida e os riscos de interface sejam limitados.

e) Resultados Claros: Resultados específicos, mensuráveis e claros são essenciais em uma PPP ou concessão a fim de que o contrato seja monitorado e avaliado. Projetar o contrato em torno de resultados também oferece o benefício de dar à parte privada a liberdade de projetar maneiras mais eficientes e inovadoras de fornecer um determinado serviço.

f) Informações suficientes para poder avaliar custos e riscos do projeto. Para que potenciais licitantes estejam dispostos a dedicar recursos para o desenvolvimento de uma proposta, eles precisam ser capazes de calcular qual seria sua responsabilidade financeira no projeto em questão. Isso é possível apenas se os riscos do projeto puderem ser mensurados e, conseqüentemente, alocados para as partes.

CONCLUSÃO

A análise apresentada nesse artigo leva às seguintes conclusões:

Existe necessidade de utilização de métodos internacionalmente reconhecidos para a seleção de projetos de PPPs e concessões que serão contemplados nas carteiras de desestatização dos Estados. Essa proposta irá facilitar o entendimento dos métodos utilizados por parte dos investidores internacionais, tendo em vista que essas mesmas metodologias são aquelas usadas em países referência no assunto, gerando fluência, padronização internacional e, conseqüentemente, confiança nos projetos propostos.

É importante ainda que haja uma padronização na escolha e metodologias de pré-seleção de projetos de PPPs e concessões por parte dos governos estaduais. Essa proposição tem como objetivo (i) facilitar o entendimento de atores privados e investidores no que diz respeito aos procedimentos quantitativos e qualitativos utilizados por esses governos; (ii) minimizar o risco de que esses atores privados engajem esforços e recursos em projetos com baixa viabilidade; (iii) possibilitar que, independentemente da localização geográfica do projeto, o investidor tenha segurança de que padrões de risco e de viabilidades técnica, econômico-financeira e ambientais foram atendidos para que o projeto em questão seja selecionado e disponibilizados para o mercado.

A partir dessas diretrizes, entende-se que é possível estabelecer uma espécie de “auditoria de performance” que permita análises de viabilidade em fases anteriores às

grandes decisões que envolvam processos de desestatização, os quais, *per se*, têm altos custos políticos e sociais e que, sempre que estiverem melhor embasados, podem resultar em uma melhor percepção da sociedade com relação às vantagens que possibilitam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDIB, **Barômetro da Infraestrutura Brasileira**. ABDIB, São Paulo, 05/mai/2019. Disponível em: https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Barometro_Infraestrutura_versao_final.pdf. Acesso em: 01/08/2019.

ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C.. **As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente de Portugal**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 48 (3): 571-593 Jun. 2004.

AUSTRALIA COUNCIL FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT. **PPF projects**. Sydney: Australian Council for Infrastructure Development, 2002.

BAHIA. **Lei no 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Instala o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, de que trata a Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências**. PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 27 de dezembro de 2004.

BAHIA. **Decreto nº 9.321 de 31 de janeiro de 2005. Altera dispositivos do Regimento da Secretaria da Fazenda, aprovado pelo Decreto nº 7.921, de 2 de abril de 2001.**

BNDES. **Projetos de Iluminação Pública do Programa de Apoio a PPP e Concessões**, disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>. Acesso em: 02/08/2019.

BOURN. Sir Jhon. **Public Sector Auditing – Is it Value for Money?** EUA: John Wiley & Sons, Ltd, 2007. ISBN 978-0-470-057222-3

BRASIL. **Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004, p.6.

BRASIL. **Lei no 8.987, de 13 de fevereiro 1995. Dispõe sobre o regime de concessões e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14/fev/1995. p.1917

BRASIL. **Lei no 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Edição Extra. Brasília-DF.18/nov/2011.

BRASIL. **Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Edição Extra. Brasília-DF. 15/set/2016.

BRASIL. **Lei no 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília-DF. 11/set/1997.

BRASIL. **Decreto no 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.** Diário Oficial da União. Brasília-DF. 30/abr/2019.

BUCCINI, Aline; PAIVA, Danuza; ALMEIDA, Thiago. **Value for Money: As PPPs trazem eficiência? Uma análise dos projetos das Unidades de Atendimento Integrado do Governo de Minas Gerais.** Minas Gerais. Disponibilizado em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-10/value-for-money-as-ppps-trazem-eficiencia-uma-analise-do-projeto-das-unidades-de-atendimento-integrado-do-governo-de-minas-gerais.pdf>. Acesso em: 01/08/2019

CNT: **20ª Pesquisa Rodoviária da Confederação Nacional dos Transportes (CNT).**

2018. Disponível em: http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Estudo%20Rodovias%20Esquecidas/rodovias_esquecidas-brasil.pdf. Acesso em 01/08/2019.

CP3P. **The APMG Public-Private Partnerships Certification Program**. 2019. Disponível em: <https://ppp-certification.com/>. Acesso em: 01/08/2019

CRUZ, C. O.; MARQUES, R.C. **O Estado e as Parcerias Público-Privadas**. Lisboa: Editora Sílabo, 2012.

DUTRA, Fernando. **Auditoria de Performance na Elaboração de Carteiras de Desestatização**. *Jornal Estado de São Paulo*, SP 6/jun/2019. Disponível em: <https://politica.estadodao.com.br/blogs/fausto-macedo/auditoria-de-performance-na-elaboracao-de-carteiras-de-desestatizacao>. Acesso em: 06/08/2019.

DUTRA, Fernando. **Apoio federal leva PPPs a um novo patamar de maturidade**. *Revista Infra*, SP 6/jun/2019. Disponível em: <http://revistainfra.com.br/Print/19237>. Acesso em: 06/08/2019.

FLORES, J. L. **The Value for Money Approach When There's no Money. Smart Lessons: IFC Advisory Services in Public Private Partnerships**. IFC Publications, 2010.

GRILO, Leonardo Melhorato. **Modelo de análise dos investimentos para projetos de parceria público privada (PPP)**. Tese (Doutorado Engenharia). Universidade de São Paulo. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/5245/1/wladmirbatistadelara.pdf>. Acesso: 20/07/2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parcerias Público-Privadas: Caracterização dos tipos Legais e Aspectos Nucleares de Seu Regime Jurídico**. 2018. 615 p, Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Disponível em: acervodigital.ufpr.br/britstream/handle/1884/16949/?sequence=1. Acesso em 26/08/2019.

HICKS, James. **A Taxa social de Desconto e o objetivo da redistribuição de renda**. 1973. 992 p. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/216/150>. Acessado em 20/07/2019.

HM TREASURY. **Public Private Partnerships: the governments approach**. London: The Stationary Office, 2000, p.47.

HM TREASURY. **Value for Money: Assessment Guidance**. HM Treasury Contracts. Londres. 2006. Disponível em: [In hm-treasury.gov.uk](http://hm-treasury.gov.uk). Acesso em: 28/07/2019.

PPI. **Programa de Parcerias e Investimentos**. 2019. Disponível em: <https://ppi.gov.br/>. Acesso em 28/07/2019

PPP CANADA. **The P3 Canada Fund: How to Apply**. Disponível em: [Http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding](http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding). Acesso em: 23/07/2019.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei nº 9.361, de 05 de julho de 1996. Cria o Programa Estadual de Desestatização - PED, sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético**. Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 5 de julho de 1996.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei nº 11.688 de 19 de maio de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências.** Palácio dos Bandeirantes, 19 de maio de 2004

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto nº 61.371, de 21 de julho de 2015. Institui procedimento alusivo à apresentação, à análise e ao aproveitamento de estudos, encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas.** Palácio dos Bandeirantes, 21 de julho de 2015.