

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 10 – ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIA DE INFRAESTRUTURA
<b>Autores(as)</b>	Cleverson Aroeira da Silva
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo10">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo10</a>

<b>Título do livro</b>	CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA
<b>Organizadores(as)</b>	Mauro Santos Silva
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-040-0
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE PARCERIA DE INFRAESTRUTURA<sup>1</sup>**

Cleverson Aroeira da Silva<sup>2</sup>

### **1 A NECESSIDADE DE BONS PROJETOS**

É indiscutível a relevância dos investimentos em infraestrutura pela sua importância para o crescimento econômico, na medida em que implicam redução de custos e aumento de produtividade, bem como trazem impactos diretos na melhoria das condições de vida da população, contribuindo para a redução de desigualdades sociais e regionais.

O nível de investimento em infraestrutura no Brasil tem ficado abaixo das necessidades do país, em torno de 2% ao ano (a.a.), como proporção do produto interno bruto (PIB). Nos últimos cinco anos, com o recrudescimento das condições econômicas e fiscais, o investimento teve queda expressiva, atingindo apenas 1,55% do PIB em 2020. Frischtak e Mourão (2017b) apontam que o investimento mínimo para elevar o estoque e a qualidade da infraestrutura no país deveria ser, em média, de 4% a.a. sobre o PIB por muitos anos, tendo como alvo um estoque de 60% do PIB, considerado um patamar adequado às necessidades do Brasil, levando-se em conta uma análise comparativa com outros países.

O desenvolvimento da infraestrutura requer forte atuação do Estado, mediante políticas públicas consistentes. No caso brasileiro, os diagnósticos realizados apontam para diversos aspectos a serem enfrentados, de ordem macroeconômica e institucional. Assegurar espaço fiscal para sustentar o investimento público é indispensável, mas os últimos anos têm demonstrado melhor desempenho nos setores em que o Estado amplia suas possibilidades, realizando parcerias para atrair capital privado para a realização de investimentos. Como observaram Pereira e Puga (2016), entre 1993 e 2015, houve momentos de elevação do investimento nos setores de energia elétrica, telecomunicações e logística que decorreram de iniciativas de desestatização e programas envolvendo atração do capital privado, em contraste com o setor de saneamento básico, que

---

1. Este capítulo não reflete necessariamente a opinião do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O autor agradece a colaboração de Fernando Tavares Camacho; naturalmente, o isentando de erros e omissões.  
2. Advogado do BNDES. *E-mail*: <cleverson@bndes.gov.br>.

há décadas se baseia em um modelo de operação majoritariamente a cargo do setor público e tem mantido estável sua baixa taxa de investimento, insuficiente para promover a universalização do acesso aos serviços.<sup>3</sup>

O país não pode prescindir de nenhuma dessas opções; precisa continuar investindo com recursos públicos e deve alavancar parcerias com o setor privado. Nos anos mais recentes em que a taxa de investimento em infraestrutura superou 2,1% do PIB, entre 2009 e 2014, houve uma combinação de esforços, com elevação dos investimentos tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. Conforme destacado pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB, 2020b), a queda no volume de investimentos em infraestrutura após 2014 foi experimentada em ambos, com maior intensidade no setor público.

A experiência internacional mostra que a disponibilidade de bons projetos é característica comum aos países que conseguiram acumular maiores estoques de infraestrutura (Pinheiro *et al.*, 2015). Entretanto, preparar projetos de infraestrutura é uma atividade complexa, que exige capacidade técnica do setor público para planejar e adotar boas práticas na modelagem dos empreendimentos. Este capítulo busca explorar alguns aspectos da intensa jornada do setor público, com o objetivo de viabilizar um projeto de infraestrutura em parceria com o setor privado.

## 2 O QUE É PRECISO PARA TIRAR PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DO PAPEL?

Os projetos de infraestrutura têm ciclo de vida longo, que começa com a identificação das necessidades dos usuários e passa por diversas etapas até que o equipamento e os serviços públicos estejam efetivamente disponíveis. A etapa de *estruturação do projeto* começa com a decisão do ente público de realizar o empreendimento em parceria com a iniciativa privada, até a celebração do contrato de concessão ou parceria público-privada (PPP).

A boa notícia é que a pergunta “como tirar projetos de infraestrutura do papel?” possui uma resposta conhecida e que está ao alcance de muitos gestores públicos. Primeiramente, porque é possível encontrar conteúdo acessível para orientar a estruturação do projeto de concessão ou PPP, a partir das experiências de projetos bem-sucedidos.<sup>4</sup>

---

3. Para conferir a evolução da participação privada no setor de saneamento e os níveis de investimento, ver Abcon Sindcon (2020).

4. Citem-se como exemplos o *Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP*, produzido pela Radar PPP (Nascimento e Castilho, 2014); o *Guia de desestatizações*, produzido por ABDIB (2020a); o *Diagnóstico e propostas para estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil*, coordenado pela IFC e elaborado com participação de empregados do BNDES e profissionais do setor (Pinheiro *et al.*, 2015); o guia da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, 2019); e o guia de referência produzido por World Bank, ADB e IDB (2014).

Em segundo lugar, administradores públicos podem contar com apoio externo para conduzir a estruturação de projetos. Esse apoio externo não somente se refere às consultorias para elaboração dos estudos técnicos, mas também ao trabalho de coordenação e integração de todas as atividades de estruturação; papel que tem sido desempenhado por instituições dedicadas a esse fim. É esperado que os entes públicos procurem por assessoria técnica e até mesmo suporte financeiro, com o objetivo de obter os estudos técnicos e realizar o conjunto de atividades prévias necessárias para celebração de contratos de concessão e PPPs.

É preciso reconhecer, no entanto, que não se trata de processo simples. Mesmo dispondo de orientações e contando com apoio externo, a partir da decisão de realizar o projeto até a conclusão do processo, com a assinatura do contrato de parceria, serão necessários muitos meses de dedicação. Sendo realista, a maioria dos casos leva alguns anos. Uma consulta à base de dados Radar de Projetos, da empresa de consultoria Radar PPP, indicou que quase 70% dos contratos de parceria celebrados em setores de infraestrutura já são conhecidos há mais de quatro anos.<sup>5</sup>

Ao longo desse processo, que será descrito adiante, até mesmo contando com assessoria técnica, caberá ao setor público dispor de profissionais para participar dos trabalhos que deverão percorrer os aspectos de viabilidade técnica, econômica, ambiental, jurídica e regulatória, com vistas a embasar a tomada de decisões para formatar o projeto e subsidiar a obtenção das aprovações necessárias, de acordo com cada setor e respectivo marco regulatório.

Felizmente, há diversas experiências bem-sucedidas no Brasil, algumas das quais serão mencionadas a seguir. Desde a criação do arcabouço legal para as concessões e as PPPs de infraestrutura, União, estados e municípios têm se organizado para viabilizar a estruturação desses projetos, inclusive com a criação de unidades dedicadas à promoção de parcerias com a iniciativa privada. Para ilustrar, o gráfico 1, extraído do banco de dados Radar de Projetos, mostra o registro de mais de seiscentos contratos de concessão ou PPPs já assinados<sup>6</sup> em diversos setores até a data da consulta.

O número refere-se apenas a contratos já assinados, que passaram pelas etapas de estudos prévios e lançamento de edital. São considerados nesse número os contratos de concessão ou PPPs, independentemente da forma como

---

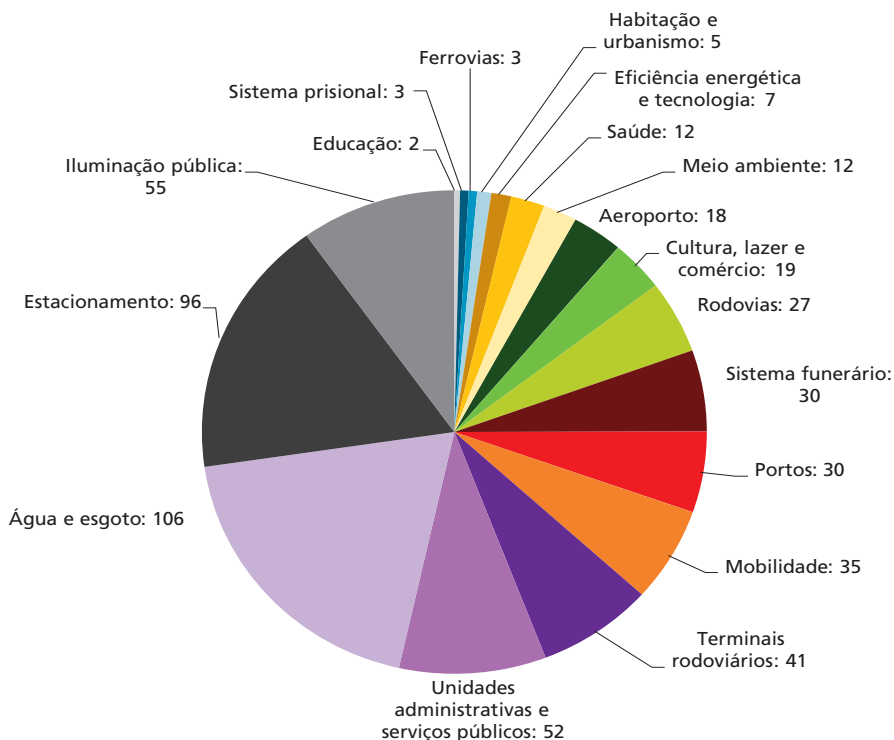
5. O Radar de Projetos é “um banco de dados desenvolvido e atualizado diariamente pela Radar PPP, a partir de documentos públicos oficiais, que conta com 3.336 projetos de PPP e concessão”, acessado em 27 de setembro de 2021, por meio do site disponível em: <<https://bit.ly/336QEgi>>. Na data da consulta, foram identificados 302 contratos de concessão ou PPP assinados nos setores de aeroportos, água e esgoto, iluminação pública, ferrovias, portos, resíduos sólidos, rodovias ou mobilidade urbana (metrô, *bus rapid transit* — BRT, trens urbanos e veículo leve sobre trilhos — VLT).

6. A consulta foi realizada em 27 de setembro de 2021 e considerou os seguintes critérios: projetos com *contrato iniciado* nas modalidades *concessão comum*, *concessão patrocinada* e *concessão administrativa*. Todos esses projetos já percorreram as etapas de planejamento e estruturação que serão descritas neste capítulo.

foram estruturados, se foi com recursos do próprio ente público, se houve apoio de alguma instituição de desenvolvimento ou doação da iniciativa privada, via procedimentos de manifestação de interesse (PMIs).

**GRÁFICO 1**

**Projetos e contratos de concessão e PPPs (set. 2021)**



Fonte: Radar PPP.

De forma simplificada e não exaustiva, entre os traços comuns aos casos bem-sucedidos, destacam-se, portanto, os seguintes elementos:

- gestores que buscaram adotar boas práticas para elaborar suas políticas públicas de investimento em infraestrutura;
- obtenção de apoio externo, na forma de suporte técnico e financeiro para a estruturação do projeto; e
- dedicação de recursos humanos para acompanhar e participar dos trabalhos, assegurando-se a aderência com as políticas públicas e o cumprimento dos ritos necessários.

Esses três elementos serão encontrados, em diferentes medidas e formatos, nos projetos que conseguiram evoluir até a celebração do contrato de parceria.

É preciso destacar, todavia, que existe ainda um elemento-chave, indispensável, sem o qual nenhum projeto de concessão ou PPP chega à etapa de contratação com o parceiro privado. O fio condutor de todo o processo é o comprometimento político para realizar o projeto, o engajamento convicto do poder concedente.

Todos os casos bem-sucedidos contaram com o total compromisso de prefeitos, governadores, secretários ou ministros, assegurando a tomada de decisões e a superação das adversidades naturais na longa trajetória percorrida por um projeto de infraestrutura. Por incrível que possa parecer, mesmo diante das indiscutíveis externalidades, muitos projetos de parceria sequer são iniciados, por desinformação dos gestores públicos ou por resistência à mudança na forma como o serviço é prestado. Outros projetos têm início, mas acabam sendo abandonados, preteridos em razão de outras prioridades ou descontinuados pelo encerramento do mandato eletivo. Não se trata aqui da inviabilidade técnica, econômica ou ambiental do projeto, tampouco da dificuldade de obtenção das aprovações. O ponto de atenção é que a falta de patrocínio político do próprio poder concedente é uma das grandes causas de mortalidade dos projetos de concessão e PPPs, na ausência de mecanismos institucionais que assegurem sua continuidade inclusive no contexto de mudança no Poder Executivo.

As seções seguintes descrevem etapas e atividades que constituem a estruturação de projetos de parceria, à luz de experiências bem-sucedidas de gestores que se comprometeram, com o propósito de melhorar a infraestrutura e a qualidade dos serviços prestados à população.

### **3 NO QUE CONSISTE A ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS?**

O Brasil possui um histórico relevante em desestatizações.<sup>7</sup> Desde a década de 1990, a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) pela Lei nº 8.031/1990 representou um marco em âmbito federal que depois foi seguido em vários estados da Federação. O processo de abertura à participação privada, que começou com a alienação de empresas estatais, foi expandido para a delegação da prestação de serviços públicos, com a edição da Lei nº 8.987/1995, que regulamentou o art. 175 da Constituição da República. A delegação de serviços públicos foi posteriormente abarcada como uma das modalidades do gênero desestatização com a Lei nº 9.491/1997, que substituiu a primeira Lei do PND.

Essas leis foram posteriormente alteradas, complementadas e regulamentadas, além de serem replicadas em nível subnacional. A estas, somaram-se as diferentes legislações setoriais, que trataram dos aspectos específicos de cada setor e criaram

---

7. Ver portal do BNDES, disponível em: <<https://bit.ly/3G1DOyp>>.

as agências reguladoras. Em paralelo aos aspectos legais, vários entes federativos criaram instituições, estruturas administrativas e governança para dar concretude à legislação. A formatação desse arcabouço normativo e institucional nos últimos trinta anos permitiu que os diferentes setores de infraestrutura desenvolvessem sua trajetória de participação privada, cada qual em seu contexto e grau de maturidade, começando por telecomunicações, setor elétrico, rodovias, operações portuárias e ferrovias.

Na desestatização de serviços públicos, a velocidade de evolução de cada setor foi influenciada pela titularidade do serviço e pela configuração institucional, que conferia maior ou menor espaço para abertura à participação privada. Em relação à titularidade, começou com serviços de competência da União, posteriormente se espalhando para governos estaduais com maior capacidade de organizar para levar adiante os projetos. Em setores com a presença de empresas estatais relevantes, o envolvimento da participação privada levou mais tempo. O setor aeroportuário, por exemplo, foi objeto de desestatização somente depois de 2010. No caso da gestão de portos organizados, exercida pelas companhias docas, somente em 2019 foi incluído o primeiro projeto no programa de desestatização.

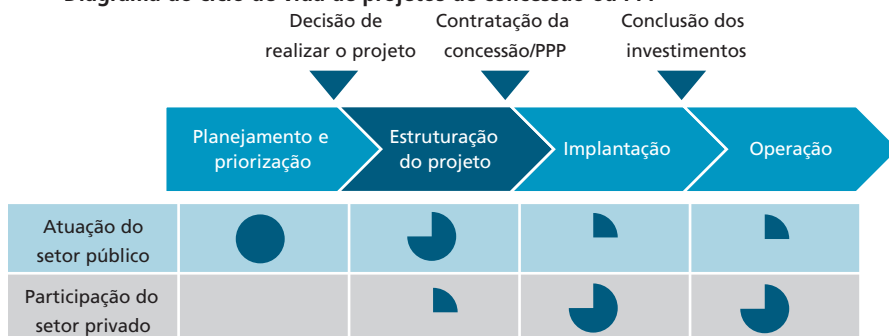
Entre os setores que tiveram evolução tardia da participação privada, merece destaque o saneamento básico, cuja titularidade é municipal e cujos serviços são prestados majoritariamente por empresas estatais estaduais. A viabilidade econômica do serviço requer escala na gestão das redes de captação e distribuição. O subsídio cruzado entre municípios é fundamental para nivelar diferentes realidades em termos de arrecadação e necessidade de investimentos. Entretanto, enquanto a escala regional dos projetos é essencial para a expansão do atendimento, a titularidade do serviço é pulverizada, o que requer a criação de arranjos regionais. Esse complexo arcabouço normativo e institucional representou um dos entraves à participação privada, cristalizando um modelo de exploração que não tem sido suficiente para suprir o *deficit* de investimentos e evitar a precariedade dos serviços na maioria das cidades brasileiras.<sup>8</sup>

Em qualquer setor de infraestrutura, é na etapa de estruturação de projetos que o poder concedente evolui da decisão política até a formalização da parceria com o setor privado, ao realizar todos os estudos técnicos, definir as condições de contorno do contrato de longo prazo e obter as aprovações necessárias. A figura 1 ilustra, de forma conceitual, o ciclo de vida de um projeto de concessão ou PPP, com destaque para a estruturação do projeto, bem como os resultados de cada etapa e o grau de envolvimento dos setores público e privado para a obtenção desses resultados.

---

8. Sobre a governança e a distribuição de competências no saneamento básico, ver Dutra, Moreira e Loureiro (2021).

FIGURA 1

**Diagrama do ciclo de vida de projetos de concessão ou PPP**

Elaboração do autor.

**3.1 O primeiro passo: decisão do gestor público**

Antes de aprofundar a etapa de estruturação de projeto, é importante trazer uma reflexão sobre a etapa anterior, de planejamento e priorização, quando são identificadas as necessidades da população e do setor produtivo, com vistas à definição das políticas públicas setoriais. Considerando-se o extenso período de maturação dos projetos de infraestrutura, seria ideal que os planejamentos setoriais indicassem os objetivos almejados em um horizonte de longo prazo, de no mínimo dez anos. Dada a necessidade de coordenar esforços para avançar com os projetos, bem como indicar de forma transparente as oportunidades de investimento ao mercado, o principal resultado esperado dessa etapa de planejamento é a elaboração de uma carteira de projetos de concessões e PPPs, com indicação das prioridades do governo e alocação dos recursos para a execução dos projetos.

No Brasil, sabe-se que a realidade é bem distinta entre os setores, influenciada pela capacidade da estrutura técnica e administrativa do titular do serviço, pela disponibilidade de recursos para conduzir os projetos e, também, pelos resultados do processo político. Em alguns setores, as responsabilidades são divididas entre os entes da Federação, fazendo com que as decisões sejam fragmentadas. Além disso, mesmo havendo instrumento de planejamento setorial, as circunstâncias políticas e a definição do orçamento público acabam levando à alteração das prioridades, com seleção de projetos não aderentes às prioridades estabelecidas no instrumento de planejamento.

Em nível federal, vale citar os setores de energia e logística. O Plano Decenal de Expansão de Energia 2030, elaborado pela Empresa de Planejamento Energético, faz uma análise da demanda e da oferta no setor, com indicação das necessidades de expansão nas diferentes fontes. Nos setores de transportes, ressalta-se o Plano



Nacional de Logística<sup>9</sup> (PNL) e o Observatório Nacional de Transportes e Logística (ONTL),<sup>10</sup> conteúdo mantido pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), sob a supervisão do Ministério de Infraestrutura e com contribuição do Ipea, que traz uma ampla avaliação das necessidades de adequação da matriz de transportes, a partir do mapeamento da matriz origem-destino e de simulações dos fluxos futuros de cargas no interior do território nacional.

Os setores cuja titularidade é distribuída entre estados e municípios enfrentam grande heterogeneidade quanto aos instrumentos de planejamento e subsídios para a decisão dos gestores. Alguns destes contam com um esforço de coordenação, como é o caso de saneamento básico, em que o Plano Nacional de Saneamento Básico e a legislação federal apontaram metas gerais, com incentivos para que sejam contempladas por instrumentos locais e regionais de planejamento. Outros setores, como iluminação pública, possuem processo de planejamento totalmente descentralizado, cabendo a cada gestor municipal desenvolver seu projeto.

Apesar disso, mesmo havendo muito espaço para o aprimoramento na etapa de planejamento, principalmente pela ausência de uma visão coordenada em alguns setores, o país ainda possui um *pipeline* relevante de projetos, como é possível ver no *Livro Azul da Infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil*, levantamento concluído em 2020 pela ABDIB (2020b). O trabalho consolida oportunidades de parceria entre governos e setor privado, elaborado a partir de documentos públicos e, também, pela interação com os gestores governamentais, indicando quase noventa oportunidades em âmbito federal e cerca de trezentos outros projetos promovidos por estados e pelo Distrito Federal (DF).

Os projetos estão em estágios distintos, alguns provenientes de planejamento prévio, após longo período de maturação antes de passar à fase de estruturação. Outros foram simplesmente selecionados pelos gestores pela identificação de oportunidades. Com maior ou menor sofisticação, o fato é que a maioria desses projetos já ultrapassou a difícil etapa de decisão do gestor público, evoluindo para a etapa de estruturação de projetos, cuja sequência de atividades será descrita a seguir.

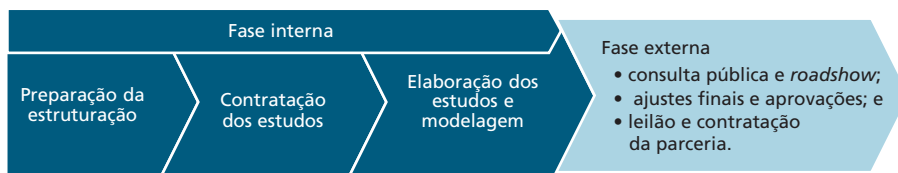
### 3.2 O caminho até a contratação da parceria

A figura 2 subdivide, de forma simplificada e para fins didáticos, a etapa de estruturação de projetos em fases comuns aos diferentes setores. Para a realização de um leilão bem-sucedido, diversas questões precisam ser enfrentadas e resolvidas ao longo dessas fases, que serão descritas a seguir.

9. Ver portal da PNL, disponível em: <<https://bit.ly/3FYdfKd>>.

10. Ver portal do ONTL, disponível em: <<https://bit.ly/335dc0M>>.

FIGURA 2  
Etapas da estruturação de projetos de concessão ou PPP



Elaboração do autor.

Para ilustrar o encadeamento das atividades necessárias na fase interna, haverá uma referência breve a três casos em setores diferentes: iluminação pública, saneamento e rodovias. Trata-se de parcerias já contratadas, cujos documentos são públicos e podem ser consultados para uma avaliação mais detida dos aspectos aqui mencionados.<sup>11</sup>

QUADRO 1  
Projetos utilizados como referência

Sectores	Iluminação pública	Saneamento básico	Infraestrutura rodoviária
Projetos	Cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul (Projeto de Iluminação Pública de Porto Alegre – Ippoa)	Região Metropolitana (RM) de Maceió, Alagoas (Saneamento Básico da Região Metropolitana de Maceió – SBRMM)	Sistema Piracicaba-Panorama (PiPa), São Paulo
Objetivos	Modernizar e expandir o parque de iluminação pública da cidade de Porto Alegre, assegurando-se sua manutenção, conservação e prestação de serviços aos usuários ao longo do contrato.	Universalizar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos treze municípios que compõem a RM de Maceió, incluindo-se manutenção e prestação de serviços aos usuários ao longo do contrato.	Realizar investimentos em melhoria e ampliação de capacidade em 1.273 km de segmentos rodoviários, que integram 62 municípios no estado de São Paulo, bem como assegurar sua manutenção e prestação de serviços aos usuários ao longo do contrato.
Acesso aos documentos	Endereço eletrônico da Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: < <a href="https://bit.ly/3sXwhgm">https://bit.ly/3sXwhgm</a> >. Acesso em: 27 set. 2021.	Endereço eletrônico da Secretaria de Fazenda do Estado de Alagoas. Disponível em: < <a href="https://bit.ly/3HEdx9J">https://bit.ly/3HEdx9J</a> >. Acesso em: 27 set. 2021.	Endereço eletrônico da Subsecretaria de Parcerias do Estado de São Paulo. Disponível em: < <a href="https://bit.ly/3F7Mlt2">https://bit.ly/3F7Mlt2</a> >. Acesso em: 27 set. 2021.

Elaboração do autor.

### 3.3 Preparação 1: governança da estruturação

O principal objetivo dessa fase de preparação da estruturação é assegurar que o setor público reúna os recursos necessários para avançar com o projeto de parceria. Recursos financeiros serão necessários para a realização dos estudos, mas a maior dificuldade é dispor de equipe com qualificação técnica e experiência para conduzir o processo.

11. O autor agradece a Fernando Tavares Camacho, Guilherme Miranda Mendonça e Paulo Roberto da Silva Oliveira pelo apoio no levantamento das informações sobre os três projetos.

A maioria dos estados da Federação e das grandes cidades do país já possui estruturas dedicadas à gestão da carteira de projetos de parceria. No caso do governo federal, esse papel é exercido pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), em coordenação com as secretarias setoriais, como é o caso da Secretaria de Fomento e Projetos de Parceria (SFPP) do Ministério da Infraestrutura. Governos subnacionais possuem estruturas semelhantes, normalmente na forma de secretarias especiais ou subsecretarias vinculadas a pastas transversais, como planejamento ou desenvolvimento. Essas estruturas têm por finalidade consolidar a carteira de projetos, cujos titulares são as pastas setoriais, contribuindo para a governança do programa de parcerias, a adoção de boas práticas na estruturação das parcerias e a comunicação uniforme com potenciais investidores.

Ao passo que essas estruturas dedicadas cuidam da gestão do portfólio de projetos de parceria, normalmente cabe às pastas setoriais conduzir os estudos de viabilidade técnica que vão subsidiar as decisões e as aprovações necessárias para realizar o projeto. São as secretarias de transportes, infraestrutura, recursos hídricos e mobilidade urbana, para citar alguns exemplos, que já possuem a atribuição de atuar no planejamento setorial e na priorização de empreendimentos, bem como promover a contratação de obras e serviços quando os projetos são realizados por execução direta. É nessas unidades que normalmente está alocada a maioria dos especialistas técnicos que subsidiam a elaboração e a execução das políticas públicas setoriais, assim como a coordenação de empresas públicas e entes da administração indireta associadas à prestação de serviços no setor.

Considerando-se que os projetos de parceria resultam em contratos de longo prazo – que regulam a prestação do serviço por trinta anos em média, definindo os contornos da política pública por décadas –, é necessário que o ente público tenha uma visão ampla do projeto e de suas implicações no longo prazo, com vistas a tomar a decisão no melhor interesse público da população. Caso o projeto seja uma PPP, o poder concedente precisará ainda assumir obrigações de pagamento ao parceiro privado e oferecer ativos em garantia. Da mesma forma, após a celebração do contrato de parceria, espera-se que o parceiro privado assuma compromissos de longo prazo, com o objetivo de honrar suas obrigações contratuais, principalmente na obtenção de recursos para financiar a realização de investimentos. Ambas as partes assumem riscos relevantes que precisam ser identificados e regulados em contrato. Ou seja, um contrato de parceria de longo prazo determina um vínculo complexo entre os contratantes, cabendo ao poder público uma avaliação multidisciplinar e criteriosa no estabelecimento das regras contratuais durante a fase de estruturação do projeto.

É por essa razão que a maioria dos entes públicos determina uma governança composta de diferentes secretarias, com o objetivo de acompanhar e tomar as decisões do projeto, de forma que a estruturação da parceria considere

adequadamente os aspectos fiscais, ambientais, sociais, jurídicos, regulatórios e políticos. Essa multiplicidade de temas orienta a criação de comitês gestores de parcerias, concessões ou PPPs, normalmente presididos pelo chefe do Poder Executivo ou por estrutura integrante do núcleo de governo.

A essa necessidade de articulação entre as diferentes pastas do Poder Executivo, acrescenta-se uma tarefa essencial para o sucesso da maioria dos projetos, que é a articulação política com outros poderes ou esferas de governo. Não raro os projetos de parceria precisam de alterações legais, o que demanda articulação com o Poder Legislativo. Nos projetos de saneamento básico em escala regional, por exemplo, é necessária aprovação de diferentes municípios, o que normalmente acontece por meio de estrutura de gestão associada. Essas situações reforçam o papel da governança e do patrocínio pelo chefe do Executivo na articulação, na liderança e na tomada de decisões ao longo do projeto.

### **3.4 Preparação 2: equipe de estruturação**

Estabelecida a governança estratégica do processo, geralmente cabe à secretaria setorial e/ou à unidade de gestão da carteira de projetos conduzir o trabalho nos níveis tático e operacional, criando grupos de trabalho e dedicando profissionais para percorrer as diferentes áreas de conhecimento, gerenciar o trabalho de consultores especializados e preparar a tomada de decisões pelo comitê de governança ou pelo órgão do Executivo com essa atribuição. Também é de responsabilidade dessas equipes operacionais conduzirem a fase externa do projeto, promovendo a participação social e submetendo-o à aprovação do controle externo, quando necessário.

A fase de preparação da estruturação envolve a definição das equipes do setor público que serão dedicadas à estruturação do projeto. A partir desse ponto, uma questão relevante precisa ser respondida: o ente público tem disponibilidade de recursos humanos com a qualificação técnica e a experiência necessária para conduzir o processo?

Poder-se-ia cogitar que o apoio de empresas de consultoria seria suficiente para suprir essa lacuna, mas infelizmente não é a realidade. Mesmo assumindo a premissa de que o ente público possui recursos financeiros para contratar consultores, o processo de contratação de serviços pelo setor público é um desafio à parte, que considera a rigidez e as conhecidas limitações dos procedimentos de contratação pública. O recebimento de estudos oferecidos pela iniciativa privada por meio de PMIs pode até contornar a indisponibilidade orçamentária e oferecer uma alternativa à contratação pública tradicional, mas não dispensa a necessidade de o setor público ser capaz de analisar criticamente, selecionar os estudos recebidos e avaliar se precisam ser complementados ou ajustados.

Seja obtendo os estudos via contratação pública ou por doação da iniciativa privada, é responsabilidade do ente público definir previamente o escopo dos estudos técnicos e, posteriormente, assegurar que os trabalhos respondam às questões-chave para a estruturação da parceria e o atingimento dos objetivos da política pública, tais como a realização dos investimentos, a qualidade dos serviços, a modicidade tarifária, bem como os riscos e os compromissos que serão assumidos pela administração. É inevitável que o setor público disponha de estrutura técnica qualificada para conduzir a estruturação do projeto de parceria.

### 3.5 Preparação 3: parceria com um estruturador independente

A disponibilidade de quadros técnicos no setor público varia de acordo com a estrutura do ente federativo e os setores. O tempo de estruturação dos projetos ultrapassa a duração do mandato eletivo em muitas situações, fazendo com que a permanência das equipes seja uma questão relevante. Por tratar-se de atividade complexa, é preciso continuidade das equipes para formar quadros que conheçam a especificidade dos setores e o encadeamento de atividades, aprovações e atos necessários até a assinatura do contrato de parceria.

Até mesmo quando o poder concedente dispõe de equipe técnica qualificada, a estruturação de projetos ainda pode mostrar-se problemática, em virtude de constituir atividade intensiva em recursos humanos, o que limita a capacidade de gerenciamento de vários projetos simultâneos. Uma equipe bem capacitada terá condições para conduzir um número determinado de projetos sem prejudicar a qualidade do resultado, ainda mais se considerando que essa mesma equipe acaba sendo envolvida em outras frentes e políticas de governo. Até para os entes públicos mais bem equipados, conduzir um programa de parcerias com diversos projetos apenas é possível alavancando os recursos do setor público: dedicar o time às atividades de coordenação e articulação, nas tarefas críticas que envolvem a definição de políticas públicas e tomadas de decisão.

O apoio de uma instituição independente e especializada na estruturação de projetos pode ser a saída para várias das dificuldades aqui apontadas. Essa solução adotada em diversos países pode ser desempenhada por empresa pública, banco de desenvolvimento, organismo multilateral, autarquia, fundo ou até mesmo órgão da administração direta. Um *estruturador independente* é uma instituição que possui profissionais dedicados com experiência no processo, conhecimento setorial e neutralidade para apoiar o poder concedente na estruturação da parceria. Esse apoio pode dar-se não somente nas etapas iniciais, como planejamento e priorização, análise de pré-viabilidade e definição do escopo dos estudos, mas também nas etapas seguintes: contratação de consultores; revisão dos trabalhos entregues; preparação para a tomada de decisão; assessoramento na consulta pública; e interação com os potenciais investidores e na realização do leilão.

No Brasil,<sup>12</sup> as principais instituições que apoiam o setor público na estruturação de projetos em âmbito nacional são o BNDES, a Caixa Econômica Federal (Caixa), a Corporação Financeira Internacional (IFC – em inglês, International Finance Corporation), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a EPL, esta última especificamente em projetos de logística, principalmente na esfera federal. Vale mencionar também a atuação em âmbito local de bancos de desenvolvimento regional, como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

Viabilizar projetos complexos, estruturar maior número de projetos simultâneos, introduzir inovações setoriais ou mudanças regulatórias significativas, criar mercados ainda não explorados pelo setor privado e atrair investidores são atividades em que o setor público deve considerar o apoio de um estruturador independente. A primeira PPP no setor de iluminação pública em uma capital brasileira foi em Belo Horizonte,<sup>13</sup> estruturada em parceria com o BNDES. Nos três casos bem-sucedidos referenciados neste capítulo, conforme indicado no quadro 2, os entes públicos destacaram equipes para conduzir os projetos e contaram com o apoio de estruturadores independentes, que foram o BNDES e a IFC. O projeto de PiPa foi emblemático na introdução de diversas inovações em um projeto de concessão rodoviária. O projeto de saneamento da RM de Maceió foi a primeira concessão regionalizada de saneamento, inaugurando um desenho institucional que é incentivado pelo novo marco regulatório<sup>14</sup> e já serviu de exemplo para outros projetos, na esteira das transformações atualmente vivenciadas pelo setor.

## QUADRO 2

### Governança e equipe responsáveis pela estruturação dos projetos

Projetos	Ippoa	SBRMM	PIPa
Equipe responsável no poder concedente	Secretaria de Parcerias Estratégicas de Porto Alegre	A estruturação foi conduzida pela Secretaria de Fazenda e a licitação foi realizada pela Secretaria de Infraestrutura.	Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp)
Estruturador	BNDES	BNDES	Artesp e IFC, com apoio financeiro da PSP Infra. <sup>1</sup>
Governança para a estruturação do projeto	Criação de um comitê executivo para tomada de decisões estratégicas, com envolvimento direto do prefeito em momentos-chave da estruturação do projeto.	Conselho Gestor de Parcerias (CGP) de Alagoas. O projeto contou com envolvimento constante da Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal). Além disso, houve atuação direta do governador do estado nas decisões estratégicas do projeto.	Comitê gestor composto pela Artesp, pela IFC e por representantes das secretarias de Logística e Transportes, do Departamento de Estradas de Rodagem do estado de São Paulo (DER/SP) e Secretaria de Governo.

(Continua)

12. A presença de estruturadores independentes é uma atividade relativamente nova no Brasil. Entre 2007 e 2011, o BNDES atuou com instituições parceiras, como a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), uma empresa criada em associação com diversos bancos comerciais, e a PSPInfra, mencionada neste capítulo. Entre 2011 e 2016, verificou-se uma atuação mais ampla do setor privado, por meio de PMIs. A partir de 2016, BNDES e Caixa reforçaram sua atuação em diferentes setores e vêm formando carteiras robustas de projetos; vários destes em parceria com instituições multilaterais.

13. Evento virtual promovido pela ABDIB que estudou o caso da PPP de iluminação pública de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://bit.ly/3HJhzg>>.

14. Lei nº 14.026/2020.

(Continuação)

Projetos	Ippoa	SBRMM	PiPa
Necessidade de articulação externa	Aprovações legislativas na Câmara de Vereadores de Porto Alegre: lei complementar (LC) instituiu o arcabouço jurídico do projeto e lei municipal para aumento do limite de comprometimento da receita corrente líquida em PPPs para 5%.	Aprovação no conselho da RM de Maceió e celebração do instrumento de gestão associada: Convênio de Cooperação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) nº 1/2019, celebrado entre o estado de Alagoas e a RM de Maceió. Interlocação com os municípios da área de abrangência do projeto.	Comunidades, autoridades e representantes dos municípios na área de influência da rodovia.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> A PSPInfra, criada em 2007, é uma parceria entre o BID, o BNDES e a IFC, com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos no Brasil, por meio do desenvolvimento de infraestrutura com a participação do setor privado. Os parceiros da PSPInfra contribuíram com recursos financeiros próprios para buscar um objetivo comum e colaborar com decisões estratégicas que orientam o trabalho do programa. Estes têm papéis complementares, que garantem o sucesso de cada projeto. O BNDES aportou parcela relevante dos recursos disponíveis, e a IFC tem atuado como consultora líder das transações, com a coliderança do banco em alguns projetos. A execução de novos projetos no contexto da PSPInfra pode assumir diferentes formatos, com liderança da IFC ou liderança compartilhada entre a IFC e o BID e/ou o BNDES. O projeto de PiPa contou com a assessoria da IFC e foi estruturado com apoio financeiro da PSPInfra.

### 3.6 Contratação dos estudos

Definiram-se a estrutura de governança e a equipe responsável pela condução da estruturação do projeto. Dessa forma, a fase seguinte é a obtenção dos estudos que vão alimentar a modelagem econômico-financeira e permitir a elaboração dos documentos jurídicos, bem como subsidiar a tomada de decisões e a obtenção das aprovações nas fases seguintes. De forma resumida, o objetivo é elaborar um estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) que analise em profundidade os aspectos técnicos, econômicos, ambientais, jurídicos e regulatórios.

Muito já se discutiu sobre o grau de detalhamento exigido para esses estudos. Em uma aquisição convencional de bens e serviços pela administração pública, a referência é o projeto básico definido na Lei nº 8.666/1993, cujo propósito é determinar com o maior grau de precisão possível o objeto a ser entregue pelo contratado. A situação é diversa em um contrato de parceria, pois o foco está no serviço público que será delegado e prestado aos usuários pela concessionária – ou seja, nos resultados que serão obtidos, e não nos meios a serem empregados. Considerando que o parceiro privado será responsável pela operação, conservação e manutenção dos ativos durante muitos anos, o contrato de parceria deve trazer indicadores e requisitos de qualidade para os serviços prestados no longo prazo, bem como os incentivos para que este execute investimentos da forma mais eficiente possível. Nesse sentido, a estruturação do projeto de parceria não requer especificação vinculante dos métodos e dos quantitativos que deverão ser investidos pela futura concessionária.

Não ser prescritivo em relação ao projeto não significa que os estudos podem prescindir de estimativa confiável de investimentos, custos e despesas. Quer dizer que essa estimativa terá caráter referencial, mas deve ter confiabilidade suficiente

para alimentar a modelagem econômico-financeira e subsidiar a tomada de decisão, abrangendo, entre outros, os seguintes elementos:

- obrigações de investimento, encargos, riscos e demais gastos que serão transferidos para a concessionária, acrescidos da adequada remuneração;
- pagamentos e outras obrigações que serão assumidas pelo setor público, incluindo-se eventuais contraprestações, obrigações de aporte e garantias que deverão ser prestadas;
- valor das tarifas que serão pagas pelos usuários do serviço; e
- variável do leilão, como valor da outorga mínima e sua forma de pagamento.

Além disso, cabe ao poder concedente disponibilizar os estudos realizados para que os investidores os utilizem como insumos à elaboração de seus orçamentos e apresentação das propostas.<sup>15</sup> Ainda que os estudos sejam referenciais e não vinculantes, quanto maior a qualidade do projeto e a confiabilidade das estimativas realizadas, menor será a percepção de risco dos investidores, pois haverá menos incerteza para o estabelecimento de suas projeções. Ao mesmo tempo que o contrato de parceria deve assegurar a prestação de serviços com qualidade e modicidade tarifária, é igualmente importante conferir atratividade ao projeto e buscar um leilão competitivo. Esse equilíbrio é um dos principais objetivos a ser buscado na estruturação de projetos.

Isso traz à tona a relevância de definir adequadamente o escopo dos estudos que serão realizados. O nível de profundidade e o grau de detalhamento devem variar de acordo com a criticidade do tema. Não se trata de apenas uma escolha, binária, entre elaborar um projeto básico detalhado ou realizar uma avaliação comparativa de indicadores agregados com projetos semelhantes. É a respeito de avaliar quais aspectos do projeto requerem investigação mais profunda, no intuito de determinar um contrato de parceria com mais previsibilidade, principalmente para os itens de maior importância. Ao trazer os resultados da projeção para um intervalo de confiança aceitável, o projeto ganha credibilidade, favorece a competitividade do leilão e mitiga a probabilidade de frustrações futuras que ensejem discussões de reequilíbrio contratual.

Considerando-se essas preocupações, é indispensável que a elaboração do termo de referência para a contratação dos estudos seja precedida de diagnóstico preliminar do empreendimento, com uma análise da prestação atual dos serviços e de suas principais dificuldades e deficiências. Disso decorre a necessidade de engajar o atual operador do serviço, que deverá ser sucedido ou trabalhará com

---

15. Conforme disposto no art. 18, inciso IV, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.



o futuro parceiro privado. Já nessa etapa de especificação dos estudos, é necessário também promover interações com os principais *stakeholders* do projeto, como associações de usuários e órgãos de controle e fiscalização, para identificar expectativas relacionadas ao projeto. A partir desse levantamento inicial, deve-se realizar uma sondagem com os potenciais investidores, com vistas a mapear potenciais riscos e questões sensíveis que mereçam um aprofundamento específico durante os estudos. A definição do escopo dos estudos exige também uma discussão transparente com as empresas de consultoria que devem disputar o certame, com o objetivo de colher informações como as experiências desejáveis para o processo seletivo, o prazo para a realização dos estudos e os valores estimados da contratação. Somente após esse conjunto de interações iniciais (operador atual, *stakeholders*, potenciais investidores e empresas de consultoria), é possível chegar a um termo de referência adequado para avançar à obtenção dos estudos.

Quando o ente público conta com o apoio de um estruturador independente, essa instituição adiciona muito valor na elaboração do termo de referência, pois traz o conhecimento acumulado em projetos anteriores e sua capacidade de articulação com potenciais investidores e empresas de consultoria, com o objetivo de definir o nível de profundidade dos estudos e o plano de trabalho. O BNDES, por exemplo, tem uma carteira<sup>16</sup> ativa com mais de uma centena de projetos em diversos setores: saneamento; iluminação pública; energia; rodovias; aeroportos; gás natural; florestas; parques; escolas; hospitais; presídios; mobilidade urbana; desenvolvimento imobiliário; entre outros. A instituição vem ampliando sua atuação no que denomina “fábrica de projetos”, conforme mostra a figura 3 (BNDES, 2022).

---

16. Ver Hub de Projetos do BNDES, disponível em: <<https://bit.ly/3G5W0vC>>.

FIGURA 3

A fábrica de projetos do BNDES conta com uma carteira diversificada e clientes nas esferas federal, estadual e municipal (fev. 2022)<sup>1</sup>



Fonte: BNDES (2022).

Notas: <sup>1</sup> De acordo com informações extraídas da apresentação, a quantidade de projetos considera a posição em 24 de fevereiro de 2022 e não contabiliza operações de venda de participações. Os valores de capital mobilizado e a mobilizar referem-se à soma do *capital expenditure* (Capex) para todo o período de contrato e das outorgas já compromissadas ou estimadas, no caso de projetos de concessões e PPPs. No caso de venda de participações, refere-se à soma do valor das transações já realizadas e ao compromisso de investimentos de operações realizadas ou modeladas.

<sup>2</sup> Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Grande parte desses projetos já passou pela etapa de contratação de estudos, cujos termos de referência são públicos e estão disponíveis na internet. A cada novo projeto, o banco realiza um diagnóstico preliminar com o ente público, com a finalidade de especificar o escopo dos estudos que serão contratados, valendo-se da experiência com projetos anteriores.

Concluído o termo de referência, o passo seguinte é o processo seletivo para a obtenção dos estudos. Caso o ente público disponha de equipe capacitada e disponível para gerenciar o trabalho dos consultores (revisar os produtos, assegurar sua aderência com o escopo contratado e, principalmente, garantir que os estudos promovam as avaliações necessárias para a modelagem do projeto e a tomada de decisões), este pode realizar a contratação dos consultores ou lançar mão de um PMI. Alternativamente a essas duas opções, conforme mencionado, o ente público pode buscar o apoio de um estruturador de projetos, que assume a tarefa de contratar os estudos e aportar recursos técnicos e financeiros, com o objetivo de assessorar o ente público até a celebração da parceria.

Ao escolher pela via da contratação dos serviços, o cumprimento das normas para licitações e contratos da administração pública é uma empreitada que, na melhor das hipóteses, tomará meses do cronograma do projeto. Mais relevante que o prazo é o resultado da contratação, que normalmente é bastante incerto, pois

a maioria das contratações administrativas baseia-se na escolha do menor preço. Em razão da disputa acirrada com reduções significativas nos preços, algumas consultorias mais experientes simplesmente não participam desse tipo de certame. É possível aprimorar o processo de contratação estabelecendo-se requisitos de habilitação, mas o alcance é limitado, pois a criação de barreiras à entrada pode ser percebida pelos órgãos externos de controle como imposição de medidas restritivas da competição. A calibragem adequada dos requisitos acaba sendo fruto de uma curva de aprendizado, a partir da experiência de realizar vários projetos no mesmo setor; oportunidade que normalmente os gestores públicos não têm.

A dificuldade de contratar consultorias torna muito atrativa a obtenção dos estudos via PMIs, segunda opção indicada anteriormente, em que o poder concedente autoriza a iniciativa privada a apresentar os projetos, o que também dispensa o aporte de recursos financeiros nessa fase inicial do processo. Não se pretende aqui fazer uma análise detalhada da opção de PMIs, que pode ser uma solução viável para algumas situações. É preciso reconhecer, no entanto, que o setor público deve atentar para o elevado risco de conflitos de interesses e assimetrias de informação que podem influenciar a modelagem do projeto. Como já mencionado, esses procedimentos não reduzem a necessidade de o setor público dedicar uma equipe capacitada para analisar criticamente os estudos recebidos, promover ajustes e complementações, escolher as parcelas dos estudos que serão aproveitadas e, ao fim, estipular o valor a ser atribuído como ressarcimento aos seus autores. Por último, dados empíricos revelam que estudos recebidos via PMIs têm apresentado baixa efetividade na geração de contratos de parceria por força da menor competição nos leilões, conforme apontaram Belsito (2015), Camacho e Rodrigues (2015) e Pinheiro *et al.* (2015). Conclui-se que a obtenção de estudos por meio de PMIs é uma opção em que o setor público pode encontrar facilidade para iniciar projetos; porém, certamente ainda terá de empreender muito esforço para concluí-los com sucesso.

A terceira opção, que seria obter os estudos técnicos com o apoio de um estruturador, demanda que o setor público contrate essa instituição, geralmente por dispensa ou inexigibilidade de licitação, que, por sua vez, se encarregará de realizar o processo seletivo das consultorias. Nesse quesito, os organismos multilaterais sempre tiveram como vantagem a adoção de regras próprias para a contratação de serviços, que conferem mais flexibilidade, com o objetivo de valorizar critérios na escolha. Mais recentemente, no entanto, vale destacar a experiência do BNDES com a instituição de regime próprio para as contratações de serviços destinadas à estruturação de projetos e medidas de desestatização. Depois de acumular experiência significativa contratando consultorias usando pregão eletrônico, em 2020, esse banco evoluiu para um modelo próprio, baseado no art. 28, §3º, inciso I, da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que permite o envio de uma *request for proposals*

(RFP) para um conjunto de consultorias selecionadas a partir de sua experiência e competências para entregar o termo de referência.<sup>17</sup>

A contratação de consultorias é uma atividade muito estratégica no âmbito da estruturação de projetos. É por essa razão que a OECD (2019), em seu *A policy maker's guide to privatisation*, dedica uma seção com recomendações para orientar a contratação de consultores, privilegiando a qualidade das empresas em vez de selecionar exclusivamente com base no menor preço, além de conferir transparência ao processo e prevenir conflitos de interesse.

No tema da prevenção de conflito de interesses, o BNDES tem adotado a prática de vedar que os consultores contratados possam assessorar futuros licitantes ou participar direta ou indiretamente da formação dos consórcios de licitantes.<sup>18</sup> Com essa prática, busca-se evitar que algum competidor tenha acesso a informações que lhe confirmam qualquer vantagem sobre os demais.

O quadro 3 traz informações dos três casos bem-sucedidos para ilustrar os resultados da etapa de contratação dos estudos.

### QUADRO 3

#### Escopo dos estudos prévios desenvolvidos em processos de concessão ou PPP

Projeto	Ippoa	SBRMM	PiPa
Escopo dos estudos contratados (resumo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico do parque atual de iluminação pública de Porto Alegre.</li> <li>• Análise de alternativas tecnológicas disponíveis e proposição de solução de referência (não vinculante).</li> <li>• Proposição do programa de investimentos e indicadores de qualidade (caderno de encargos), incluindo-se iluminação de destaque.</li> <li>• Orçamento de referência para os investimentos e estrutura operacional.</li> <li>• Modelagem econômico-financeira.</li> <li>• Assessoria jurídica, com elaboração das minutas de edital, contrato e anexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudos de engenharia para avaliação da prestação do serviço e da infraestrutura de água e esgoto, incluindo-se visitas de campo em todos os municípios.</li> <li>• Dimensionamento e orçamentação dos investimentos necessários e custos operacionais (referencial e não vinculante).</li> <li>• Diagnóstico ambiental.</li> <li>• Elaboração do Plano Regional de Saneamento Básico da RM de Maceió.</li> <li>• Elaboração do caderno de encargos e do sistema de indicadores de desempenho.</li> <li>• Modelagem econômico-financeira.</li> <li>• Assessoria jurídica, com elaboração das minutas de edital, contrato e anexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudos de engenharia e tráfego rodoviário.</li> <li>• Estudos de impactos socioambientais.</li> <li>• Estudos para aprimoramento da segurança viária.</li> <li>• Assessoria jurídica, com elaboração das minutas de edital, contrato e anexos.</li> <li>• Modelagem econômico-financeira.</li> </ul>
Forma de contratação	Pregão eletrônico com requisitos mínimos de experiência.	Pregão eletrônico com requisitos mínimos de experiência.	Diretrizes para seleção e contratação de consultorias do Banco Mundial.
Início dos estudos	Outubro de 2017	Maior de 2017	Junho de 2018

Elaboração do autor.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3G3JXdg>>.

18. Ver como exemplo o dispositivo constante do Contrato OCS nº 195/2020, celebrado entre o BNDES e o consórcio de consultores contratado para estruturar a desestatização dos portos de Santos e São Sebastião: "Os autores dos projetos e/ou estudos, na condição de contratados ou subcontratados, bem como seus controladores, controlados ou coligados, não poderão participar, direta ou indiretamente, de futura licitação de parceria ou da composição de sociedade de propósito específico criada para a respectiva execução". Disponível em: <<https://bit.ly/3G3fjY2>>. Acesso em: 27 set. 2021.

### 3.7 Elaboração dos estudos e modelagem do projeto

De forma sucinta, o resultado esperado ao fim dessa fase são as modelagens econômico-financeira e jurídico-regulatória do projeto, dois conjuntos de documentos que são interdependentes e se retroalimentam ao longo do trabalho. Os aspectos econômico-financeiros consolidarão os resultados dos diversos estudos técnicos e podem ser apresentados na forma de um plano de negócios referencial. A modelagem jurídico-regulatória resulta nas minutas de edital, contrato e respectivos anexos, que trarão os critérios para a seleção do parceiro privado, as regras do negócio e a regulamentação da parceria no longo prazo.

A palavra-chave na elaboração dos estudos é o equilíbrio de interesses, pois a modelagem do projeto busca conciliar diferentes perspectivas que são determinantes para os aspectos econômicos e jurídicos: aos usuários, entregar o melhor serviço público possível com modicidade tarifária; para o poder concedente, acelerar a realização dos investimentos e desonerar o setor público de riscos e obrigações; e, aos investidores privados, assegurar segurança jurídica, atribuir riscos gerenciáveis e oferecer um retorno compatível com o projeto. Haverá sempre um *trade-off* na busca desse equilíbrio, o que requererá escolhas do poder concedente ao longo da modelagem. Quais são o volume e o cronograma de investimentos que proporcionam a melhoria da prestação dos serviços sem onerar excessivamente a tarifa cobrada dos usuários? Quais riscos o poder concedente pode atribuir ao parceiro privado sem retirar a atratividade do projeto para os investidores? Qual critério de julgamento do leilão pode entregar uma tarifa adequada sem prejudicar a capacidade financeira da concessionária de investir no futuro? A estruturação do projeto pressupõe gerar elementos para que questões como essas sejam enfrentadas de forma embasada.

Os quadros 4, 5 e 6 trazem, de forma não exaustiva, as definições para as principais questões enfrentadas ao longo da estruturação dos três casos escolhidos como referência.

## QUADRO 4

**Principais resultados da modelagem do projeto de concessão de iluminação pública da cidade de Porto Alegre-RS (Ippoa)**

Projeto I	Ippoa
Diagnóstico	<p>Pontos de iluminação: 101,5 mil em 2,2 mil quilômetros de vias, 645 praças e parques, e 56 bens culturais para iluminação de destaque. Apenas 13% do parque atende aos critérios das normas técnica (Norma Brasileira – NBR 5101).</p> <p>Apenas 5,7% do parque em LED, com predominância de lâmpadas de sódio de baixa potência, com aspecto amarelado e pontos escuros frequentes.</p> <p>Classificação das vias em categorias (V1 a V5), para definição de padrões de serviço.</p> <p>Consumo energético anual de 70 GWH.</p>
Objetivos	<p>Modernizar o parque e atender à norma de referência da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) nos aspectos de iluminação e uniformidade, com eliminação dos pontos escuros.</p> <p>Promover a redução do consumo de energia.</p> <p>Assegurar a manutenção e conservação do parque em atendimento aos índices mínimos de qualidade de serviço.</p> <p>Implementar a solução de telegestão nas principais vias da cidade.</p> <p>Investir em iluminação de destaque nos principais monumentos e roteiros turísticos.</p> <p>Acompanhar a expansão da cidade.</p> <p>Criar incentivos para o desenvolvimento de novos serviços por parte do parceiro privado (cidades inteligentes).</p>
Investimentos estimados	<p>Substituição das luminárias atuais e acréscimo significativo de luminárias, com vistas a atender às normas de referência, no prazo de 24 meses.</p> <p>Somatório de investimentos estimados ao longo do contrato de R\$ 280 milhões.</p> <p>Criação de cinco roteiros turísticos para iluminação de destaque em monumentos, fachadas e jardins.</p> <p>Reforço na iluminação de praças, parques e equipamentos públicos, ciclovias, escolas, hospitais, delegacias etc.</p> <p>Telegestão em vias do tipo V1 e V2.</p> <p>Centro de controle operacional.</p> <p>Desenvolvimento de mecanismo intitulado banco de créditos, que confere ao setor público a prerrogativa de indicar novos investimentos de acordo com as necessidades futuras da cidade. Os “créditos” são parametrizados no contrato, de forma que o concessionário terá previsibilidade financeira em relação às futuras solicitações.</p>
Receitas	<p>A receita do concessionário advirá do pagamento de contraprestações pela prefeitura, que, por sua vez, advirá da arrecadação com a Contribuição de Iluminação Pública (CIP).</p> <p>Para mitigar o risco de não pagamento, foi estabelecida uma vinculação direta de receitas da CIP, por meio de estrutura de contas bancárias gerida por uma instituição financeira que atuará como agente fiduciário.</p> <p>O contrato também prevê a figura do bônus sobre a conta de energia (BCE), a ser compartilhado entre a prefeitura e a PPP, caso as metas de redução de consumo de energia sejam superadas, incentivando a adoção de novas tecnologias pelo concessionário.</p> <p>Exploração de receitas acessórias pelo concessionário, com compartilhamento de até 15% com o poder público, após o período de carência previsto no contrato. O potencial de novos serviços por meio da planta de IP é infundável, mas sua implantação depende de investimentos em inovação e de viabilidade financeira. Esse critério de repartição, aliado a um período de carência, cria um incentivo para o concessionário e pavimentação o caminho para a implementação de serviços sob o conceito de “cidades inteligentes”.</p>
Operação/ key performance indicators (KPIs)	<p>O desempenho do concessionário será medido a partir dos seguintes indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• redução do consumo energético da prefeitura em pelo menos 45%, com bônus para a concessionária se houver economia extra no consumo, mediante compartilhamento do resultado com a prefeitura;</li> <li>• atendimento às normas técnicas de iluminação e uniformidade ao longo de todo o período;</li> <li>• contratação de um verificador independente pela prefeitura, com o objetivo de avaliar o atendimento dos indicadores e medir o fator de desempenho; e</li> <li>• desconto na contraprestação em caso de não atendimento dos indicadores contratuais, mediante aplicação do resultado da avaliação de desempenho.</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Projeto I	Ippoa
Matriz de riscos (rol não exaustivo)	<p><i>Riscos alocados ao parceiro privado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaboração do cadastro da rede e apresentação do projeto para modernização e atendimento das obrigações contratuais: cabe ao parceiro privado propor como atingir os resultados desejados;</li> <li>• realização dos investimentos em modernização e expansão, aquisição e equipamentos, gastos com manutenção e despesas operacionais, inclusive se os dispêndios forem maiores que o previsto no projeto;</li> <li>• gastos adicionais com a reclassificação de vias ao longo do contrato (crescimento vertical da cidade);</li> <li>• expansão da rede, em função do crescimento horizontal da cidade ou por solicitações do poder concedente, até o limite estabelecido no contrato: criação de mecanismo denominado <i>banco de créditos</i>.</li> <li>• atualização tecnológica necessária para atender aos parâmetros do contrato; e</li> <li>• atendimento das metas de redução de consumo de energia.</li> </ul> <p><i>Riscos atribuídos ao poder público</i> que ensejam recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• expansão da rede além do limite do banco de créditos;</li> <li>• atraso ou omissão do poder concedente nas providências que lhe cabem;</li> <li>• implantação de inovações tecnológicas solicitadas pelo poder concedente; e</li> <li>• falhas na prestação do serviço por interrupção do fornecimento de energia.</li> </ul>
Modelagem jurídica	<p>Celebração de um contrato de PPP na modalidade concessão administrativa. O parceiro privado receberá os pagamentos exclusivamente do parceiro público, cuja fonte de recursos para essa finalidade é a arrecadação da CIP.</p> <p>Ajuste da Lei Municipal nº 9.875/2005, com o objetivo de aumentar o limite de comprometimento da receita corrente líquida em PPPs para 5%.</p> <p>Aprovação da LC nº 804, de 27 de dezembro de 2018, com diversas condições para viabilizar o projeto, como ajustes na cobrança da CIP e sua vinculação ao projeto.</p>
Regulação	<p>O contrato será gerido pela prefeitura de Porto Alegre, que se encarregará de promover os reajustes tarifários e manter o equilíbrio do contrato.</p> <p>A avaliação de desempenho da concessionária, que tem impacto no valor da contraprestação, será avaliada por um terceiro verificador independente a ser contratado pelo poder concedente. Caberá também a esse verificador dar suporte na análise técnica a pedidos de reequilíbrio.</p>
Garantias	<p>Depósito pelo poder público de 50% do valor correspondente a quatro contraprestações mensais máximas, como condição para o início da fase I da PPP. Depósito de outros 50% para o início da fase II.</p> <p>Sistema de contas vinculadas que assegura o pagamento prioritário da PPP em relação a outros usos da CIP, reduzindo a incerteza e conferindo menor percepção de risco do projeto pelo mercado privado.</p>
Modelagem financeira	<p>Prazo do contrato de vinte anos, no qual foi estimado um ciclo de substituição das luminárias a cargo da concessionária.</p> <p>A taxa utilizada na modelagem financeira, no método do fluxo de caixa descontado, foi de 9,58% a.a., em termos reais.</p> <p>Capital social mínimo da concessionária: subscrição de R\$ 40,5 milhões e integralização de 50% em até trinta dias após a homologação.</p>
Critério de leilão	<p>Menor valor de contraprestação mensal máxima (teto de R\$ 3,21 milhões).</p> <p>Realização da etapa de lances viva-voz para as melhores propostas, na faixa de 20% de diferença para o primeiro colocado.</p> <p>Carta de instituição financeira que ateste a viabilidade do plano de negócios.</p>

Elaboração do autor.

## QUADRO 5

**Principais resultados da modelagem do projeto de concessão dos serviços de saneamento (SBRMM) – RM de Maceió**

Projeto II	SBRMM
Diagnóstico	<p>Os estudos envolveram os 102 municípios do estado de Alagoas, que foram reunidos em três blocos: i) bloco A, constituído pela RM de Maceió, que abrange treze municípios e 1,4 milhão de pessoas, correspondente a 44% da população do estado; ii) bloco B, que é constituído por 49 municípios da região oeste, com cerca de 800 mil habitantes; e iii) bloco C, com 40 municípios da região leste e cerca de 1,2 milhão de habitantes. A divisão em blocos considerou critérios geográficos, socioeconômicos e administrativos. Levou em conta, por exemplo, a interdependência das soluções de abastecimento e esgotamento sanitário, bem como a segurança hídrica do fornecimento, dado o compartilhamento de infraestrutura e dos mananciais.</p> <p>A RM de Maceió já estava constituída desde 1998, enquanto os blocos B e C dependiam de adesão individual de cada município após aprovação em suas respectivas câmaras de vereadores, pois à época não havia sido aprovado ainda o novo Marco Legal de Saneamento (Lei nº 14.026/2020). Nesse contexto, o projeto do bloco A avançou anteriormente aos demais.</p> <p>Na RM de Maceió, dez cidades eram atendidas pela Casal e três cidades, por estruturas municipais, os chamados serviços autônomos de água e esgoto (SAAEs). A população urbana corresponde a 96,9%.</p> <p>Os índices de atendimento do serviço na RM de Maceió segundo dados de 2017 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) estavam em 88,4% para água, 29,2% para coleta de esgoto e 27% para tratamento de esgoto. Os índices de perdas na distribuição de 58,8%.</p> <p>Em função do <i>deficit</i> no atendimento, a Casal já vinha buscando alternativas para ampliar o serviço e possuía contratos de PPP com empresas privadas, com o objetivo de implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário em determinadas regiões na cidade de Maceió.</p>
Objetivos	<p>Promover a universalização da prestação dos serviços em áreas urbanas e povoados com população mínima estabelecida no contrato, elevando-se os índices de atendimento na área da concessão de 100% para abastecimento de água e 90% para a coleta e o tratamento de esgoto.</p> <p>Melhorar a gestão comercial perante os usuários do serviço, atingindo-se os índices estabelecidos no marco legal de saneamento.</p> <p>Reduzir o índice de perdas para o limite máximo de 25%.</p>
Investimentos estimados	<p>Todos os investimentos necessários para atingir os índices de universalização de serviços na área da concessão, incluindo-se expansão da rede de abastecimento e substituição de redes antigas, reposição de hidrômetros, solução de vazamentos e falhas operacionais nos reservatórios, instalações de bombeamento etc. Foram previstos investimentos adicionais nas estruturas que permanecerão sob operação da Casal, que seguirá com a responsabilidade de produzir água tratada e vender para a concessionária. Essa decisão conferiu maior segurança para os investidores, ao afastar o risco de a companhia não ter capacidade de realizar os investimentos para assegurar a produção de água.</p> <p>Importante destacar que o contrato entre a Casal e a concessionária autoriza até mesmo que o operador privado arque com custos operacionais da Casal, caso a companhia pública enfrente dificuldades para cumprir com suas obrigações. Dessa forma, busca-se evitar que eventuais problemas financeiros ou operacionais da Casal prejudiquem a operação dos serviços. Essa medida também confere mais segurança ao operador privado, dado que seu principal produto depende de apenas um fornecedor. Os custos arcados pela concessionária podem ser compensados com os pagamentos devidos à Casal pelo fornecimento de água.</p> <p>O somatório dos investimentos projetados foi de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões, sendo R\$ 1,5 bilhão destinado a sistemas de água, cuja universalização acontecerá em seis anos, e o R\$ 1,0 bilhão remanescente, a sistemas de esgoto, que serão universalizados em até dezesseis anos.</p> <p>Foi excluído das obrigações de investimento o escopo dos contratos de longo prazo existentes, sendo consideradas, no entanto, as despesas operacionais com a assunção das operações a partir do término dos contratos.</p>
Receitas	<p>A receita do concessionário se dará a partir da arrecadação direta das tarifas de água e esgoto. A projeção de demanda considerou o crescimento populacional e o cumprimento das metas de atendimento em cada município. Entre outras premissas, foi considerado um consumo de água <i>per capita</i> igual a 155 l/hab./dia. A cidade de Maceió respondia por cerca de 80% da arrecadação, sendo, portanto, o município âncora da RM. Essa circunstância é comum na maioria dos estados brasileiros, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Não se considerou alteração da estrutura tarifária praticada pela Casal, mas foi considerado um crescimento de economias beneficiadas com tarifa social, que corresponde a 50% do valor das tarifas regulares. A concessionária deverá arcar com a cobrança de social para até 8,5% das economias atendidas.</p>

(Continua)



(Continuação)

Projeto II	SBRMM
Socioambiental	<p>A regularidade ambiental, incluindo-se o equacionamento de passivos existentes, é um dos aspectos de maior insegurança na transferência de operações existentes para a iniciativa privada.</p> <p>Uma solução adotada para esse projeto foi a celebração prévia de termo de ajuste de conduta (TAC) com o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas, aos quais a concessionária poderá aderir. O TAC concedeu prazo de até seis anos para que a futura concessionária realize a regularização ambiental, tendo-se em vista que a operação atual da Casal não tem licenciamento para toda a operação.</p> <p>A estruturação do projeto envolveu, portanto, interação com o órgão ambiental e obtenção de manifestação prévia, com vistas a conferir mais segurança jurídica na prestação dos serviços e execução dos investimentos.</p>
Operação/KPIs	<p>Foi desenvolvido um sistema de mensuração de desempenho, a partir de métricas que compõem um quadro de indicadores de desempenho (QID), com três grupos distintos: indicadores de desempenho operacional (água e esgoto); indicadores de qualidade no atendimento ao usuário; e indicadores de desempenho ambiental.</p> <p>Para exemplificar, nos serviços de água, foram estabelecidos: universalização da cobertura; índice máximo de perda; e conformidade na qualidade da água. No caso do esgoto: universalização da cobertura; conformidade do efluente tratado; e indicador com limites de vazamento, entre outros.</p> <p>O resultado da aferição dos indicadores compõe o cálculo do indicador de desempenho geral, que integra a fórmula de reajuste tarifário e pode ensejar redução de até 10% no valor das tarifas.</p>
Matriz de riscos (rol não exaustivo)	<p><i>Riscos alocados ao parceiro privado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaboração dos projetos, captação de recursos e execução dos investimentos necessários ao cumprimento das metas de universalização;</li> <li>• variações de <i>capital expenditure</i> e <i>operational expenditure</i> (Opex), incluindo-se os decorrentes de riscos geológicos e climáticos, exceto variações de insumos que excedam em 10% a fórmula paramétrica de reajuste;</li> <li>• variação da demanda dos serviços, incluindo-se crescimento populacional ou adensamento populacional distintos do previsto;</li> <li>• inadimplência dos usuários;</li> <li>• existência de ligações irregulares;</li> <li>• alteração do perfil habitacional ou do padrão de consumo; e</li> <li>• expansão da área da concessão pela transformação de áreas rurais em urbanas.</li> </ul> <p><i>Riscos atribuídos ao poder público,</i> que ensejam recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• proporção de usuários com tarifa social que ultrapassasse 8,5% da totalidade indicada no edital;</li> <li>• atos ou fatos, ocorridos antes da data de transferência do sistema, que não sejam de responsabilidade da concessionária;</li> <li>• disponibilidade hídrica do sistema, incluindo-se quantidade e qualidade da água fornecida pela Casal;</li> <li>• aumento do preço da água vendida pela Casal, em desacordo com as condições previstas no contrato;</li> <li>• descumprimentos contratuais das obrigações da Casal e dos operadores privados existentes;</li> <li>• riscos arqueológicos ou riscos decorrentes de comunidades protegidas pela legislação (indígenas, quilombolas etc.); e</li> <li>• variação nos custos dos insumos que supere em 10% o resultado da fórmula paramétrica de reajuste tarifário.</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Projeto II	SBRMM
Modelagem jurídica	<p>Em que pese que o saneamento seja tradicionalmente reconhecido como serviço público de interesse local, o que confere titularidade aos municípios, esse projeto se baseou no interesse comum sobre o qual se assentou a formação da RM, viabilizando a gestão associada dos serviços e a consolidação de atribuições no estado de Alagoas, a quem coube atuar como catalizador do processo, desde a estruturação do projeto até sua licitação e contratação com o concessionário. Trata-se da prestação regionalizada; um dos pilares da recente legislação do saneamento (Lei nº 14.026/2020).</p> <p>A prestação regionalizada de serviços foi baseada na instituição da RM de Maceió pela LC nº 18/1998, que dispôs sobre a criação da união "organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Maceió, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba". Posteriormente, por meio das LCs nºs 38/2013 e 40/2014, foram incluídas nessa região as cidades de Atalaia e Murici, respectivamente. Posteriormente a LC nº 50/2019 regulamentou a governança da RM de Maceió.</p> <p>Com a aprovação do projeto na Assembleia Metropolitana da RM de Maceió, coube ao estado de Alagoas viabilizar a modelagem jurídica mediante concessão dos serviços a um operador privado, ao substituir os atuais contratos de programa e convênios vigentes entre a Casal e os municípios.</p> <p>A concessão privada não envolveu toda a cadeia de água, pois a captação e o tratamento de água para a RM de Maceió permaneceram sob a responsabilidade da Casal nos municípios em que esta já operava. A companhia pública também seguiria com a operação nos municípios dos blocos B e C que já são de sua responsabilidade, cujos projetos seguiriam em momento subsequente. A modelagem instituiu, portanto, uma desverticalização do abastecimento de água, ficando as atividades <i>upstream</i> a cargo da Casal e as etapas <i>downstream</i> com o concessionário privado. A venda de água pela companhia ao concessionário será objeto de um contrato de interdependência.</p> <p>Nos municípios não operados pela Casal, caberá à concessionária assumir integralmente o abastecimento de água.</p> <p>Vale ressaltar que a prestação regionalizada mediante gestão associada dos entes federativos tem sido objeto de ações judiciais que questionam a violação à titularidade municipal, até mesmo diante do fato de que diversos municípios não têm condições de promover isoladamente a melhoria das condições de saneamento básico. Felizmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem dado respaldo jurídico para a continuidade dos projetos. Esse projeto da SBRMM se baseou, à época, no entendimento exarado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842.</p>
Regulação	<p>O contrato será fiscalizado e regulado pela Agência Reguladora de Alagoas (Arsal).</p> <p>O contrato prevê a contratação de verificador independente, com o objetivo de aferir o cumprimento dos indicadores de metas e níveis de serviços, a ser contratado pela Arsal.</p>
Modelagem financeira	<p>Prazo do contrato de 35 anos.</p> <p>A taxa utilizada na modelagem financeira, no método do fluxo de caixa descontado, foi de 9,34% a.a., em termos reais.</p> <p>Redução dos níveis de inadimplência dos atuais 10,7% para 4,6%, em dez anos.</p> <p>Taxa de fiscalização da Arsal de 0,5% da receita operacional líquida.</p> <p>Capital social mínimo da concessionária: subscrição de R\$ 200 milhões e integralização total até o fim do terceiro ano da concessão.</p>
Critério de leilão	<p>Maior outorga a ser paga ao estado de Alagoas por parte da concessionária.</p> <p>A outorga deverá ser paga pela licitante vencedora na proporção de 30%, como condição para assinatura do contrato, e 70%, logo após a emissão do termo de transferência do sistema.</p> <p>Habilitação técnica: i) apresentação de atestado que demonstre a captação de recursos financeiros em empreendimentos anteriores, refletindo a capacidade financeira e o acesso a mercados do licitante; e ii) demonstração de atestado que comprove experiência na operação de sistemas de água e/ou esgotamento sanitário, em porte compatível com o projeto.</p>

Elaboração do autor.

**QUADRO 6**

**Principais resultados da modelagem do projeto de concessão de infraestrutura rodoviária do sistema PiPa – São Paulo**

Projeto III	PiPa
Diagnóstico	<p>Diversos trechos rodoviários compõem o sistema que interliga 62 municípios entre a região de Piracicaba e o extremo oeste do estado.</p> <p>Dos 1.273 km de trechos do projeto, 218 km faziam parte da Centrovias, uma concessão existente a ser incorporada pela nova concessão a partir do encerramento do contrato, em meados de 2019. Os demais trechos são operados pelo DER/São Paulo.</p> <p>Parte operada pelo DER/SP predominantemente em faixa simples, que serve de rota de fuga para duas concessões vigentes e desbalança o sistema rodoviário paulista. Trechos com nível de serviço comprometido por cruzar áreas urbanas, em que foram previstos contornos, ou em serra, com geometria inadequada para tráfego de veículos comerciais.</p>
Objetivos	<p>O Programa Paulista de Concessões Rodoviárias já conta com vinte anos de experiência e mais de 8 mil quilômetros de rodovias ao longo de quatro etapas. Como resultado, 93,9% de toda a malha concedida foi classificada como ótima ou boa, segundo pesquisa da Confederação Nacional do Transporte (CNT) de 2018, sendo referência em qualidade e segurança no país.</p> <p>Investimentos para manter o nível de serviço preferencialmente abaixo de D, conforme possível viabilidade técnica e econômico-financeira, bem como o aumento dos padrões da rodovia (operação, conservação e infraestrutura) para o nível exigido pela Artesp – portanto, mais elevados que os geridos pelo DER.</p> <p>A concessão do lote PiPa integra a quarta etapa do programa e tem por objetivo promover investimentos significativos em expansão da capacidade e melhoria da qualidade dos serviços prestados.</p> <p>Os segmentos incluídos na concessão constituíam o último grande eixo de ligação entre o extremo oeste do estado de São Paulo e a capital que não era concedido à iniciativa privada. Dessa forma, havia um desequilíbrio na rede viária estadual, uma vez que usuários optavam pela rota não pedagiada, ainda que menos seguras e com pior infraestrutura, ao passo que as vias já concedidas não atenderiam à capacidade ofertada. Adicionalmente, o governo viabilizou investimentos em regiões menos desenvolvidas do estado, até mesmo estabelecendo descontos substanciais às tarifas das praças existentes.</p> <p>Um dos desafios do projeto era atrair investidores para uma concessão tão extensa, principalmente se considerando a transição por que passa o setor de concessões rodoviárias, com a perda de protagonismo de alguns <i>players</i> tradicionais de infraestrutura no Brasil, ligados ao setor de construção, após os desdobramentos da Operação Lava Jato.</p>
Investimentos estimados	<p>Investimentos estimados em R\$ 9 bilhões em trinta anos, sendo R\$ 2 bilhões em ampliações de capacidade, como 417 km em duplicações, 38 km em faixas adicionais, 32 km em vias marginais e 36 km em contornos urbanos</p> <p>Melhorias ao longo de toda a rodovia, como novas intersecções, dispositivos, acostamentos, recuperação do pavimento, investimentos em segurança, passarelas, ciclovias, sistemas de câmeras de monitoramento e serviços ao usuário, como veículos e sistemas – por exemplo: Wi-Fi.</p>
Receitas	<p>Arrecadação de pedágio em 23 praças distribuídas ao longo da rodovia, sendo que 50% da arrecadação estimada seria proveniente dos trechos operados pela Centrovias, com histórico de vinte anos de arrecadação. Flexibilidade tarifária: i) possibilidade de introdução de tarifa variável, que permite por exemplo diferenciar horários, bem como considerar fins de semana e aspectos sazonais; ii) possibilidade de implantação de sistema ponto a ponto de pedágio, pelo qual os usuários pagam apenas pela extensão efetivamente percorrida; iii) desconto de 5% para estimular sistema de pagamento eletrônico; e iv) implantação de sistemática de descontos progressivos para usuários frequentes.</p> <p>A modelagem permitiu redução de 22% da tarifa quilométrica em relação ao valor cobrado na concessão atual.</p>
Socioambiental	<p>O licenciamento ambiental foi definido como responsabilidade da concessionária.</p> <p>Foi realizada a primeira concessão rodoviária, com previsão de Carbono Zero no Brasil.</p> <p>Aperfeiçoamento das medidas de segurança viária, por meio de metodologia utilizada internacionalmente (Programa Internacional de Avaliação de Estradas – iRAP; em inglês, International Road Assessment Programme), o que inclui bônus por desempenho excepcional em segurança viária, na forma de reduções nas deduções provenientes dos indicadores de desempenho.</p>
Operação/KPIs	<p>Aprimoramento do sistema de mensuração de desempenho da Artesp, com desenho de novas diretrizes: pavimento; serviço de atendimento ao usuário; meio ambiente; paisagem; conservação de rotina; praça de pedágio; fluidez; sinalização; e equipamentos operacionais.</p> <p>Em caso de desempenho deficiente, com a rodovia não se encontrando de acordo com os níveis estabelecidos em contrato, a concessionária terá sua receita impactada. Esse impacto será revertido em benefícios para os usuários durante o processo das revisões ordinárias.</p>

(Continua)

(Continuação)

Projeto III	PiPa
Matriz de riscos (rol não exaustivo)	<p><i>Riscos alocados ao parceiro privado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaboração dos projetos, captação de recursos e execução dos investimentos necessários ao cumprimento das obrigações contratuais;</li> <li>• variações de Capex e Opex, incluindo-se eventuais erros de projeto;</li> <li>• circunstâncias geológicas nas áreas compreendidas na concessão;</li> <li>• passivos e/ou irregularidades ambientais já identificados no contrato ou ocorridos após a assunção da concessão;</li> <li>• variação da demanda pela utilização da rodovia; e</li> <li>• variação do cenário macroeconômico, ressalvado o impacto das variações da taxa de câmbio aos financiamentos em moeda estrangeira que contarem como mecanismo de proteção cambial previsto no contrato.</li> </ul> <p><i>Riscos atribuídos ao poder público que ensejam recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• decisões judiciais ou administrativas que impeçam a prestação dos serviços, desde que não tenham sido causadas pela concessionária;</li> <li>• atrasos ou omissões do poder concedente na realização de suas obrigações;</li> <li>• caso fortuito ou força maior que não possam ser objeto de cobertura de seguros;</li> <li>• passivos e/ou irregularidades ambientais preexistentes que não estavam relacionados no contrato;</li> <li>• descobertas arqueológicas ou paleológicas;</li> <li>• investimentos ou impactos positivos ou negativos decorrentes da futura implantação de sistema de arrecadação na modalidade <i>free flow</i>; e</li> <li>• compensação da concessionária por redução de receitas decorrentes da sistemática de descontos para usuários frequentes.</li> </ul>
Modelagem jurídica	<p>Embora o Brasil e o estado de São Paulo, em especial, já possuam longa experiência em concessões rodoviárias, os aprendizados dos projetos anteriores e a necessidade de atrair diferentes investidores para o setor nortearam o desenvolvimento de inovações que foram incorporadas a esse projeto.</p> <p>A provisão do acordo tripartite, que pode ser celebrado entre poder concedente, concessionária e financiadores, traz elementos da experiência internacional, com o objetivo de ampliar as condições do projeto para atrair financiamentos. Baseia-se em dois pilares: i) aumentar a transparência da execução do contrato de concessão, ao reduzir-se a assimetria de informação com os financiadores; e ii) estipular regras mais detalhadas para eventual <i>step-in-rights</i>, assunção da concessão com vistas à reestruturação financeira para evitar um cenário de caducidade, preservando-se a prestação do serviço e a recuperação do crédito concedido.</p> <p>Outro tema que merece destaque é a indenização em caso de extinção contratual, tema em que a maioria dos contratos de concessão apenas repete os dispositivos legais, deixando para definição futura diversas definições sobre como apurar a base de ativos e estabelecer o valor de indenização devido. Nesse projeto, o contrato avançou consideravelmente no tema, ao trazer provisões e diretrizes que reduzem as incertezas no assunto, o que acarretou mais segurança jurídica para investidores e financiadores.</p>
Regulação	<p>O contrato será fiscalizado e regulado pela Artesp.</p> <p>A Artesp contará com um relator independente, escolhido a partir de lista tríplice apresentada pela concessionária, que será responsável pela contratação. Esse relator realizará vistorias e relatórios da rodovia nas hipóteses previstas no contrato.</p>
Modelagem financeira	<p>Prazo do contrato de trinta anos.</p> <p>A taxa utilizada na modelagem financeira, no método do fluxo de caixa descontado, foi de 9,35% a.a., em termos reais.</p> <p>Capital social mínimo da concessionária: subscrição de R\$ 573 milhões, com integralização de R\$ 115 milhões na assinatura do contrato e o restante até o sétimo ano da concessão.</p> <p>Outorga variável de 7% sobre a receita bruta, a partir do 13º mês da concessão.</p> <p>Taxa de fiscalização correspondente a 1,5% da receita bruta mensal.</p>
Critério de leilão	<p>Maior valor da outorga fixa a ser paga integralmente como condição para assinatura do contrato. O edital previu uma fase de lances em viva-voz entre os proponentes cujas propostas forem inferiores em até R\$ 15 milhões em relação ao primeiro colocado.</p> <p>Valores a título de outorga variável foram estabelecidos no contrato e não faziam parte do critério de julgamento.</p>

Elaboração do autor.

## 4 FASE EXTERNA DO PROCESSO

### 4.1 Consulta pública

Muito mais que uma exigência legal,<sup>19</sup> a fase de consulta pública é essencial para dar publicidade e legitimidade ao projeto, bem como receber contribuições que podem aprimorar a estruturação. Nos projetos de concessão rodoviária, por exemplo, a interação com prefeituras e lideranças locais é essencial para validar as intervenções previstas na concessão, como travessias urbanas, contornos e obras de arte especiais. No setor de saneamento, validar o diagnóstico realizado nos estudos, o confrontando com as necessidades específicas das comunidades.

A estratégia de comunicação é essencial na fase externa, principalmente quando o projeto implicar a imposição de novas tarifas ou acréscimo ao valor de tarifas existentes. É preciso demonstrar de forma didática e clara os benefícios e as externalidades do projeto, ao identificar os principais opositores ao projeto, articular o envolvimento de influenciadores, interagir com organizações da sociedade civil e mobilizar meios de comunicação.

Uma boa apresentação do projeto exige não apenas demonstrar a melhoria da qualidade dos serviços prestados, mas também expor suas externalidades positivas, como geração de emprego e aumento de renda, elevação da qualidade de vida, recuperação ou preservação do meio ambiente, impactos na saúde e redução de desigualdades sociais e regionais. No setor de saneamento, por exemplo, o Instituto Trata Brasil<sup>20</sup> tem feito um trabalho de extrema relevância, ao compilar e promover informações que demonstram a situação do saneamento em diversas localidades do país, bem como os benefícios de alcançar a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Diversos estudos estão disponíveis no sítio eletrônico do instituto.

A legislação estabelece um prazo mínimo de trinta dias para disponibilizar os documentos em consulta pública. Embora o normativo se refira somente às minutas de edital e contrato, é nesse momento que o poder concedente tem a oportunidade de trazer a público, de forma isonômica, as informações que caracterizam o projeto e os estudos técnicos que embasaram a modelagem. Também é durante esse período que são realizadas as audiências públicas, para conferir oportunidade de manifestação às comunidades afetadas pelo projeto, que também constituem exigência legal.<sup>21</sup> Não é incomum que o prazo da consulta se estenda por 45 ou 60 dias, a depender da complexidade do projeto, muitas vezes por solicitação dos interessados.

19. Lei nº 11.079/2004, art. 10, inciso VI.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3eTkCqG>>.

21. Lei nº 8.666/1993, art. 39.

#### 4.2 Interação com potenciais investidores

A interação com os agentes de mercado deve ocorrer de forma frequente ao longo da estruturação. Conforme já mencionado, desde a etapa de contratação dos estudos, é importante colher insumos com potenciais investidores para a elaboração do termo de referência. O desempenho de projetos concluídos, as experiências de sucesso e os aprendizados de empreendimentos malsucedidos são informações essenciais para a modelagem. Dialogar com as atuais operadores e associações de classe permite incorporar boas práticas e buscar o necessário equilíbrio na alocação de riscos, que é assegurar a melhor prestação de serviço aos usuários, atender aos objetivos da política pública e oferecer retorno adequado para atrair bons investidores.

Embora esse diálogo com potenciais investidores ocorra ao longo de todo o processo, é preciso zelar pela isonomia no acesso às informações. Nesse sentido, adotar um critério de divulgação das informações do projeto é uma questão-chave. Dar visibilidade à política pública e às pretensões do poder concedente é a primeira medida que deve ser tomada, desde o momento em que o ente público decide levar o projeto adiante. Em seguida, deve-se divulgar o escopo dos estudos que serão realizados, o cronograma dos trabalhos e a composição da equipe responsável, tanto o estruturador quanto os consultores. Essa transparência confere legitimidade ao processo e sinaliza para o mercado as oportunidades futuras.

Ao longo dos estudos, a divulgação dos resultados deve considerar o grau de maturidade do projeto. Divulgar conclusões preliminares que ainda poderão ser alteradas pode desinformar os atores do mercado. No entanto, não se pode prescindir de ouvi-los ao longo do processo, promovendo o que é chamado de *market sounding*. Dessa forma, recomenda-se que as conversas com os investidores sejam orientadas por apresentações padronizadas, que privilegiem informações e premissas maduras e já consolidadas. Eventualmente, é desejável testar hipóteses e apresentar alternativas referentes ao programa de investimentos e à matriz de riscos, por exemplo, para avaliar a percepção das empresas e os impactos na atratividade do projeto. Entretanto, o principal objetivo durante a fase de realização dos estudos não é promover a divulgação de detalhes do projeto, mas sim ouvir o mercado, com a finalidade de colher insumos à estruturação do projeto.

Concluída a proposta de modelagem e aberta a consulta pública, chega também a oportunidade de promover uma divulgação ampla e organizada do projeto para todos os potenciais investidores. Com as minutas de edital e contrato, devem ser divulgados todos os levantamentos e estudos realizados, permitindo que as empresas acessem dados detalhados para realizar suas próprias avaliações e apresentar contribuições mais substanciais à estruturação do projeto. Logicamente, a exposição de informações para os investidores tem um formato diferente daquela utilizada em consulta pública. Em vez de concentrar-se em benefícios e externalidades do

projeto para a sociedade, deve demonstrar de forma detalhada a equação de riscos, encargos e obrigações da concessionária, investimentos previstos, indicadores de desempenho, penalidades, projeção de demanda, resultados do fluxo de caixa projetado, indicadores financeiros e outras regras contratuais úteis à avaliação de riscos e decisões de negócio dos grupos investidores.

Questões que precisam ser respondidas: como identificar os potenciais investidores e qual é a forma adequada de promover essa aproximação? É natural que as próprias empresas procurem o ente público para se informar do projeto. Entretanto, essa postura passiva do poder concedente não é a forma adequada para obter as informações que efetivamente contribuam para a estruturação do projeto. Além disso, é necessário conferir a mesma oportunidade para outros interessados, sob pena de que o processo seja percebido como não isonômico ou até mesmo seja questionado por outros competidores ou órgãos de controle.

A abordagem aos atores de mercado deve ser norteada por uma estratégia baseada na transparência e isonomia do processo. Primeiramente, ter um entendimento claro sobre esse público-alvo, que é composto de investidores estratégicos, como operadores e empresas do setor de serviços e construção; investidores financeiros, a exemplo de fundos de investimento e de pensão; assessores técnicos, como bancos de investimento e empresas de consultoria, engenharia e direito; e potenciais financiadores, como é o caso de bancos e fundos de investimentos. Em diferentes medidas, todos estes são necessários para o sucesso do projeto, mas cada um destes tem preocupações e interesses distintos. Há diferenças também na abordagem de investidores nacionais e companhias estrangeiras.

O trabalho começa com a criação de um *hotsite* para divulgação ampla de documentos e estudos técnicos, bem como a realização de eventos abertos para apresentação do projeto e esclarecimento de dúvidas. O projeto pode ser apresentado em seminários, feiras e eventos do setor. Além disso, podem ser organizadas reuniões com associações de classe e entidades que congregam potenciais investidores. Essas ações de divulgação são necessárias, mas é preciso deixar claro que estas são apenas o começo, pois esse não é o formato mais adequado para receber as contribuições dos investidores. Não é esperado que as empresas exponham seus questionamentos e interesses diante dos potenciais concorrentes.

O passo seguinte, e fundamental, é organizar reuniões individuais, no intuito de aprofundar as discussões técnicas, responder dúvidas específicas de cada empresa, ouvir críticas e sugestões de aprimoramento. A organização dessas reuniões requer a divulgação prévia de um calendário com janelas de horários disponíveis. É necessário também dispor de base de dados atualizada para contatar investidores, assessores técnicos ou potenciais financiadores.

Promover essa abordagem ativa e organizada aos investidores requer conhecimento prévio sobre as empresas e entendimento abrangente dos diferentes perfis de mercado. Dispor dessas informações pode ser natural para instituições que estão em contato permanente com as empresas, como estruturadores de projetos, assessores e bancos de investimento. Entretanto, não são conhecimentos normalmente encontrados no setor público. Essa circunstância reforça a importância de o poder concedente contar com o apoio externo de uma instituição especializada, conforme mencionado na descrição da subseção 3.3.

Recentemente, vale mencionar que o BNDES lançou uma plataforma para divulgação dos projetos e comunicação com o mercado.<sup>22</sup> Essa é uma das ferramentas que têm sido utilizadas pelo banco para tornar mais eficaz sua abordagem ao mercado, com vistas a atrair investidores para projetos de parceria em diversos setores no Brasil.

### 4.3 Ajustes finais e aprovações

Terminado o período de consulta pública e depois de realizadas as interações com os potenciais investidores, o poder concedente poderá ter um volume considerável de contribuições, solicitações de esclarecimento e questões para tomada de decisão.

Em termos quantitativos, o grande volume de manifestações recebidas requererá um esforço grande da equipe de estruturação para registrá-las, organizá-las e definir uma estratégia de resposta. No caso daquelas recebidas em consulta ou audiência pública, em especial, é esperada a elaboração de um relatório com esclarecimentos e devolutivas para as contribuições recebidas.

Mais importante ainda é o aspecto qualitativo; qual seja, a necessidade de avaliar criteriosamente o conteúdo das contribuições, identificando-se aquelas pertinentes e considerando-se como incorporá-las ao projeto. É preciso compreender a motivação de cada uma destas e mensurar o impacto de modificar premissas dos estudos, regras do edital ou obrigações contratuais, ponderando-se os efeitos dessas alterações sobre a qualidade do serviço que será prestado, o valor das tarifas, a equação financeira da modelagem e a atratividade para os potenciais investidores.

A modelagem do projeto pode sofrer alterações substanciais nessa etapa e, na maioria dos casos, pode requerer novas rodadas de conversas com investidores e outros interessados. Não se deve desprezar a dimensão estratégica desse processo. Alguns ajustes ao projeto podem consumir meses de trabalho. Ao atender a determinadas contribuições, o resultado das mudanças pode ensejar outras insatisfações. Como mencionado na seção 2, o sucesso de um projeto de parceria está diretamente relacionado ao patrocínio do poder concedente, que deverá avaliar

---

22. Ver Hub de Projetos do BNDES, disponível em: <<https://is.gd/BW2739>>.



estrategicamente o impacto político e temporal das escolhas nessa fase de ajustes pós-consulta pública. Ao passo que um projeto de infraestrutura requer uma perspectiva de longo prazo, na prática, os ciclos políticos são curtos e infelizmente as janelas de oportunidades para avançar com o projeto acabam se fechando por determinados períodos.

Depois de vários meses dedicados à estruturação da parceria, desde a definição do escopo, a contratação de consultores, a realização dos estudos e a interação com a sociedade e o mercado, não é incomum que os projetos sejam descontinuados. As razões para esse desfecho normalmente decorrem de uma reavaliação política por parte do gestor público, seja para evitar medidas que afetem sua popularidade ou para lidar com pressões de partes interessadas na manutenção do *status quo*. Na seara da popularidade, os casos mais clássicos são a criação ou majoração de tarifas, como nas concessões rodoviárias ou de saneamento. Abandona-se o projeto na expectativa de que o setor público consiga outras fontes de recursos e recobre sua capacidade para realizar os investimentos e desempenhar a prestação dos serviços.

Em relação aos conflitos com partes interessadas, seria possível elencar ainda mais possibilidades, nem todas legítimas, ao preterirem a melhoria do serviço público entregue à população em benefício de poucos. Uma PPP de iluminação pública, por exemplo, pode substituir diversos contratos de curto prazo que uma prefeitura celebra para manutenção e troca de luminárias, o que afetaria os atuais prestadores de serviços. Um projeto regionalizado de saneamento pressupõe coordenação entre governadores e prefeitos e superação das diferenças político-partidárias em prol de um objetivo maior. Ao decidir não fazer parte de um bloco de municípios, o prefeito de uma cidade relevante pode inviabilizar um projeto de universalização do saneamento para várias cidades.

Os ajustes na modelagem devem ser cuidadosamente avaliados, buscando-se o equilíbrio entre atender às contribuições sem afastar-se dos objetivos de política pública; conciliar os diferentes interesses, de forma a conferir legitimidade ao projeto, sem violar a consistência técnica dos estudos; e promover aprimoramentos sem perder a janela de oportunidade para divulgação do edital. É recomendável estabelecer uma meta temporal para conclusão dessa etapa, algo entre dois e três meses,<sup>23</sup> sob pena de o processo de estruturação perder-se em discussões intermináveis na busca de uma modelagem que auxilie completamente os anseios de públicos tão distintos, o que acaba sendo impossível. Vale lembrar-se da máxima que o projeto de infraestrutura mais oneroso é aquele que não sai do papel.

---

23. Considerando-se a necessidade de rever os estudos e ajustar a modelagem jurídica e financeira, esse prazo seria uma fração do tempo despendido na etapa anterior, de realização dos estudos, acrescido do tempo para interação com as partes interessadas e tomada de decisão pelo gestor.

Definida a modelagem pós-consulta pública, segue-se a etapa de aprovações formais para a publicação do edital. No âmbito do poder concedente, o projeto sairá da secretaria responsável para a procuradoria jurídica e as instâncias colegiadas de governança, como comitês técnicos de assessoramento e comitês gestores de parceria. A depender da estrutura interna do ente federativo, esse trâmite pode exigir um novo esforço de articulação.

A depender do arcabouço normativo em ente federativo, a divulgação do edital pode exigir também uma aprovação prévia por órgãos externos de controle. No caso dos projetos federais, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem atuação destacada na fiscalização dos processos de desestatização, tendo estabelecido um normativo próprio, que é a Instrução Normativa TCU nº 81, de 20 de junho de 2018. A norma prevê o envolvimento formal desse tribunal de forma concomitante ao processo de estruturação, com antecedência mínima de 150 dias da publicação do edital.

O controle externo de forma prévia à divulgação do edital não é o procedimento padrão para todos os estados e municípios. Quando é o caso, a depender da estrutura e dos procedimentos adotados pelo órgão externo de controle, a modelagem do projeto pode sofrer um escrutínio detalhado. O poder concedente e seus assessores devem estar preparados para apresentar os estudos realizados, demonstrar as premissas adotadas e justificar as escolhas técnicas que nortearam a modelagem. A mensagem principal aqui é que o trabalho de estruturação não estará concluído com a conclusão dos estudos, pois a fase externa do processo demandará discussões técnicas e possível revisão da modelagem. Essa situação precisa ser considerada desde o início, na contratação do estruturador e dos consultores, para que o escopo contratado já incorpore a necessidade de apoio técnico nos meses em que são realizadas a consulta pública, as interações com o mercado e a aprovação pelos órgãos de controle.

#### **4.4 Leilão e contratação da parceria**

A etapa final da estruturação ocorre com a divulgação do edital de parceria pelo poder concedente. Nesse período, três aspectos merecem destaque.

O primeiro deles é assegurar os recursos adequados para o funcionamento da comissão de licitação, tanto em termos de pessoal quanto de espaço físico e sistemas, desde o recebimento e a guarda dos envelopes até a realização da sessão pública e da execução dos procedimentos operacionais. A credibilidade do processo – com garantia de que será realizado em segurança, com sigilo, inviolabilidade e isonomia absoluta – é essencial para o sucesso da licitação. É extremamente recomendável que o poder concedente contrate uma instituição com experiência e reputação, com o objetivo de prover assessoramento especializado à comissão de licitação.

No Brasil, vale citar a atuação da B3 Bolsa e Balcão, que tem conduzido a maior parte dos leilões de infraestrutura dos últimos anos.<sup>24</sup>

O segundo aspecto é o prazo entre a divulgação do edital e a data para apresentação das propostas, que deve ser suficiente para que os licitantes contratem assessores técnicos, realizem estudos, busquem parceiros comerciais para formação de consórcios, avaliem a captação de recursos financeiros, consultem potenciais fornecedores e obtenham as aprovações necessárias para apresentação de uma proposta. É um conjunto relevante de atividades que requer investimento significativo de tempo e recursos financeiros por parte das empresas, ainda mais quando envolver capital estrangeiro, com governança no exterior. A depender da complexidade do projeto, podem ser necessários alguns milhões de reais, pois é um trabalho semelhante ao conjunto de atividades realizadas pelo setor público na estruturação da parceria, envolvendo a realização de diagnósticos, estudos de viabilidade e modelagem, mas concentrado em um período mais curto. Embora as empresas interessadas acompanhem a estruturação desde as etapas iniciais, é somente após a divulgação do edital que as companhias têm mais segurança e apetite para comprometer os recursos necessários à elaboração de uma proposta. Por essa razão, recomenda-se um prazo mínimo em torno de três meses para a apresentação dos envelopes, ainda que a ansiedade do setor público tente fixar o menor prazo possível para cumprir a legislação.<sup>25</sup> Depois de tanto tempo dedicado para chegar até esse momento, dois meses adicionais valerão a pena em prol de um leilão competitivo em que os licitantes promovam uma avaliação adequada e ofereçam uma proposta justa.

O terceiro aspecto é que não se deve subestimar o esforço exigido com elaboração de respostas e esclarecimentos aos interessados. Edital, contrato de concessão e anexos constituem um conjunto enorme de documentos; portanto, é natural que surjam dúvidas, necessidade de ajustes e até mesmo republicação de documentos. A comissão deve estar preparada para receber centenas de questionamentos, e cada resposta precisará ser cuidadosamente avaliada, uma vez que será incorporada ao certame de forma vinculante. Mais uma vez, destaca-se a necessidade de manter mobilizada toda a equipe de estruturação do projeto: não somente a comissão de licitação, a secretaria responsável pelo projeto e a procuradoria jurídica, mas também os consultores técnicos e, principalmente, os assessores jurídicos.

O processo seguirá acumulando níveis elevados de expectativa até a realização da sessão pública de leilão. Em projetos com mais envergadura, ou que representem ruptura institucional em relação ao modelo vigente, são comuns as ações judiciais

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3eXIVse>>.

25. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal chegou a recomendar um prazo mínimo de cem dias nas diretrizes que constam do *link* disponível em: <<https://is.gd/JdBxXp>>.

com concessão de decisões liminares até a véspera do leilão. Superada essa “corrida de obstáculos”, a sessão pública é o momento de celebração, de promover o resultado do trabalho e, de forma legítima, colher os dividendos políticos de ter conduzido o processo até a seleção de um parceiro privado.

Quase lá, mas ainda falta uma parte final do trajeto que não deve ser desprezada. O cumprimento dos requisitos de habilitação e condições prévias estabelecidas no edital de parceria ainda demandará energia das equipes. Para além das formalidades, como a criação da sociedade de propósito específico, está a apresentação dos seguros-garantia, do aporte do capital social mínimo na sociedade de propósito específico e do pagamento da outorga, quando prevista. A assinatura do contrato de parceria encerrará essa intensa jornada da estruturação do projeto, abrindo um novo capítulo no longo ciclo de vida do empreendimento de infraestrutura. O protagonismo do setor público continuará necessário, mas assumirá feições diferentes, na fiscalização, na regulação e no acompanhamento do contrato, com vistas a assegurar a entrega dos resultados desejados pela política pública.

## 5 CONCLUSÃO

Realizar projetos de infraestrutura em parceria com a iniciativa privada já se provou uma solução eficaz para alavancar investimentos em diversos setores. A falta de bons projetos, no entanto, é uma dificuldade enfrentada pelo setor público no mundo inteiro. A estruturação de um projeto começa com a decisão do ente público de realizar uma concessão ou PPP e estende-se por vários meses até a celebração do contrato de parceria. É um conjunto amplo de atividades que demanda alto engajamento do poder concedente e apoio de uma equipe especializada, incluindo-se assessores técnicos, econômicos e jurídicos.

O ente público pode buscar o apoio de uma instituição especializada em estruturar projetos de infraestrutura, com vistas a obter assessoria técnica para coordenar o trabalho de estruturação, bem como obter recursos financeiros para contratar serviços de consultoria. O BNDES atua na estruturação de mais de cem projetos federais, estaduais e municipais em diversos setores, como saneamento básico, rodovias, portos, iluminação pública, mobilidade urbana, ativos ambientais e de infraestrutura social. Instituições como a Caixa, os organismos multilaterais (IFC, BID etc.), a EPL e os bancos regionais de desenvolvimento também possuem estrutura dedicada a esse trabalho e têm acumulado experiência nessa atividade.

A estruturação do projeto começa com a definição de uma estrutura de governança no ente público e seleção da equipe de coordenação do projeto. O passo seguinte é a definição do escopo dos estudos técnicos e a contratação dos consultores que vão subsidiar a modelagem da parceria. Os estudos resultarão no diagnóstico da infraestrutura existente, inclusive socioambiental, na projeção das necessidades

de investimento e na especificação dos serviços públicos que devem ser prestados, incluindo-se os indicadores de qualidade. As frentes econômico-financeira e jurídica devem dar subsídios para definir as regras do negócio, mediante alocação de riscos adequada e segurança jurídica para ambas as partes. Ao fim da etapa de estudos, a modelagem do projeto deve subsidiar a implementação das políticas públicas, apresentando uma equação que equilibre os compromissos do parceiro privado, a modicidade tarifária e a atratividade do projeto para os investidores. Para conciliar os diferentes interesses envolvidos, requer-se a adoção de boas práticas na estruturação do projeto, a partir de experiências e aprendizados de projetos anteriores.

Mesmo com o apoio de um estruturador independente, o sucesso dessa empreitada dependerá essencialmente de engajamento do ente público. Este precisa alocar uma equipe dedicada à estruturação, instituir uma governança de alto nível comprometida com a tomada de decisões, promover o entendimento com os diversos públicos interessados e assegurar as aprovações internas e externas para avançar com a parceria.

Há muito que ser feito para elevar a infraestrutura no Brasil a um patamar suficiente para atender às necessidades do país. As realidades são muito distintas, a depender do setor e da estrutura do ente público titular do serviço. Felizmente, há vários casos bem-sucedidos, em que gestores públicos comprometidos conseguiram transformar a realidade dos serviços públicos, a partir de projetos bem estruturados, que reuniram esforços de atores públicos e privados. Como ponto de partida, já existe bastante conteúdo disponível com boas práticas de estruturação de projetos e lições aprendidas em experiências anteriores. Além disso, há instituições especializadas – notadamente, os estruturadores independentes, como o BNDES – que podem apoiar o setor público nessa tarefa. Como visto neste capítulo, a jornada não é simples, mas os benefícios para a sociedade e as externalidades de um projeto de infraestrutura compensam esse esforço.

## REFERÊNCIAS

ABCON SINDCON – ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Panorama da participação privada no saneamento 2020**: tempo de avançar. São Paulo: Abcon/Sindcon, 2020. Disponível em: <<https://abconsindcon.com.br/panorama>>.

ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Guia de desestatizações**: boas práticas e questões-chave para fomentar projetos de desestatização no Brasil. São Paulo: ABDIB, 2020a. Disponível em: <<https://is.gd/DoK3tj>>. Acesso em: 27 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Livro azul da infraestrutura:** uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil. São Paulo: ABDIB, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3n0c0D4>>.

BELSITO, B. G. **O procedimento de manifestação de interesse/PMI na estruturação de contratos de concessão:** exame crítico e propostas de aperfeiçoamento do instrumento no direito brasileiro. 2015. 316 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Resultados anuais do BNDES em 2021.** Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: <<https://is.gd/ViPxBn>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

CAMACHO, F. T.; RODRIGUES, B. C. L. **Estruturação de projetos de infraestrutura no Brasil e os procedimentos de manifestação por interesse.** Salvador: Secretaria de Estado da Fazenda da Bahia, 2015. (Texto para Discussão). Disponível em: <<https://bit.ly/3qR9eRB>>.

DUTRA, J.; MOREIRA, E. B.; LOUREIRO, G. K. **Competência e governança no setor de saneamento:** quem faz o quê? Rio de Janeiro: Ceri/FGV, abr. 2021. (Texto para discussão).

FRISCHTAK, C.; MOURÃO, J. O estoque de capital de infraestrutura no Brasil: uma abordagem setorial. *In:* IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.; BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Desafios da nação:** artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2017a. v. 1.

\_\_\_\_\_. Uma estimativa do estoque de capital de infraestrutura no Brasil. *In:* IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.; BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Desafios da nação:** artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2017b. v. 1.

NASCIMENTO, C. A.; CASTILHO, R. (Coord.). **Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP.** São Paulo: Radar PPP; Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo; London: LSE Enterprise, 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **A policy maker's guide to privatization.** Paris: OECD, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3pZmx44>>.

PEREIRA, A. P. G.; PUGA, F. P. **Infraestrutura no Brasil:** ajustando o foco. Rio de Janeiro: BNDES, 2016. 26 p. (Texto para Discussão, n. 112).

PINHEIRO, A. C. *et al.* **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil:** diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. São Paulo: IFC, 2015. 245 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3pURTIm>>.

WORLD BANK; ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK; IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Public-private partnerships reference guide version 2.0**. Washington: World Bank; IDB; Mandaluyong: ADB, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3eRz7LF>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil**: uma agenda para sua expansão sustentada. Brasília: CNI, 2016.

INFRA 2038. **Relatório infra2038 edição 2020**: perspectivas para o avanço da infraestrutura brasileira – Os desafios da pandemia e seus desdobramentos. Brasília: Infra2038, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FXDVLe>>.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3eRCq5p>>.