

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 – CONTRATAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: O FUNDO FEDERAL DE APOIO ÀS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE ENTES SUBNACIONAIS
Autores(as)	Bartira Tardelli Nunes Manoel Renato Machado Filho
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo7
Título do livro	CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA
Organizadores(as)	Mauro Santos Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	978-65-5635-040-0
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0

© 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.

CONTRATAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: O FUNDO FEDERAL DE APOIO ÀS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE ENTES SUBNACIONAIS¹

Bartira Tardelli Nunes²
Manoel Renato Machado Filho³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a estratégia adotada pelo governo federal brasileiro para estimular a realização de parcerias de investimentos com a iniciativa privada pelos governos estaduais e municipais, cujo principal instrumento foi a implantação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP), instituído pela Medida Provisória (MP) nº 786, em 12 de julho de 2017.

Para tanto, parte-se do diagnóstico realizado pela equipe da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com base na experiência de apoio financeiro da União aos entes subnacionais para execução de projetos de infraestrutura. Em seguida, apresentam-se os eixos planejados para fomento às parcerias de estados e municípios, o arcabouço legal e a forma de funcionamento do fundo. Atualmente, o FEP representa importante ferramenta de estímulo governamental para apoiar os entes subnacionais na realização de parcerias com o setor privado no desenvolvimento da infraestrutura em todo o território nacional, com foco na entrega de projetos com qualidade técnica e com o objetivo principal de possibilitar a expansão dos investimentos locais e o melhor provimento de serviços públicos à população.

Este texto está estruturado de forma a apresentar o histórico de instituição do FEP. Para esse fim, realiza-se a consolidação do diagnóstico e das premissas que embasaram tal decisão governamental, a partir de registros administrativos do governo federal, colecionados pelos autores no período compreendido entre julho

1. As opiniões expressas neste estudo são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão do governo federal.

2. Analista de planejamento e orçamento (APO) do Ministério da Economia (ME). Assessora técnica na Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPII)/ME. *E-mail*: <tardelli.bartira@gmail.com>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do ME. Diretor do Programa de Apoio a Concessões e PPPs Subnacionais na SEPII/ME. *E-mail*: <manoelrenatof@gmail.com>.

de 2016 e maio de 2021, na condição de integrantes das equipes de trabalho da SDI/MPDG até 31 de dezembro de 2018 e da SEPPI/ME, desde então.

O capítulo está organizado em seis seções, contando com esta introdução. Na seção 2, é destacada a conexão entre investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico e os desafios relativos à sua expansão no país. Na seção 3, parte-se para o problema da pesquisa, sintetizado por como apoiar a realização de concessões e parcerias de infraestrutura em nível subnacional de forma consistente e produtiva. Em seguida, é realizada a caracterização do problema, apresentando as principais dificuldades relatadas à época pelos entes para estruturar tais tipos de contratos. A seção 4 resume a estratégia de fomento construída pelo governo federal, com base em diferentes eixos de apoio aos entes subnacionais para estimular a realização de concessões. Na sequência, na seção 5 e em suas três subseções (5.1, 5.2 e 5.3), é apresentado o instrumento criado para apoiar a estratégia de fomento – o FEP, sua base legal, seu funcionamento, sua estratégia de atuação e seus resultados parciais até maio de 2021. Por fim, na seção 6, as considerações finais sintetizam e analisam os resultados preliminares alcançados pela inovadora iniciativa do FEP e apresentam alguns desafios e as perspectivas de aperfeiçoamento e expansão.

2 DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

A relação entre investimentos em infraestrutura e crescimento econômico é bem estabelecida na literatura acadêmica, dado que o capital em infraestrutura afeta o retorno dos insumos privados e estimula novos investimentos e trabalho (Ferreira, 1996).

O impacto do investimento em infraestrutura sobre o crescimento econômico não se restringe ao período de realização das obras de engenharia e da mobilização de capital e de trabalho para sua execução. O relatório elaborado pelo Banco Mundial em 2017 inferiu o impacto que os investimentos em infraestrutura no Brasil podem provocar sobre o crescimento econômico do país nos anos seguintes.

A expansão do índice de despesas com infraestrutura produtiva poderia, portanto, gerar efeitos consideráveis na produção do país no longo prazo. Uma análise dos efeitos de médio e longo prazos do investimento em infraestrutura na produção do Brasil, realizada para este relatório, sugere que um crescimento permanente do investimento equivalente a 1% do PIB levaria a um crescimento da economia brasileira de 1,5% a 3% após uma década, e de 4% a 8% após 30 anos. O mesmo aumento do investimento em infraestrutura impulsionaria taxas potenciais de crescimento da produção em torno de 0,17% a 0,28% (Raiser *et al.*, 2017, p. 13).

Apesar disso, a realização de investimentos em infraestrutura na escala adequada e de forma continuada representa um desafio para o país. Conforme o relatório da Inter.B Consultoria Internacional de Negócios (Inter.B, 2019), entre 2014 e 2019, os investimentos em infraestrutura alcançaram patamar máximo de 2,31% do produto interno bruto (PIB) em 2014, conforme mostrado na tabela 1.

TABELA 1
Investimentos em infraestrutura – Brasil
 (Em %)

Período	2001-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (parcial)
PIB	2,15	2,31	2,10	1,95	1,69	1,82	1,87

Fonte: Inter.B (2019).
 Elaboração dos autores.

Esses índices são insuficientes para a promoção de uma taxa de crescimento econômico compatível com as necessidades de desenvolvimento do país e representam índices modestos quando comparados aos índices superiores a 6% atingidos na década de 1970. Segundo Pinheiro (2015), apesar da importância da atividade de planejamento, em particular a estruturação de projetos, para o desenvolvimento da infraestrutura, não estão disponíveis estatísticas ou estudos que caracterizem um “mercado de estruturação de projetos” no Brasil (Pinheiro, 2015, p. 150).

Ao constatar a fragilidade das informações disponíveis sobre a autoria dos estudos para a estruturação de projetos no país, Pinheiro (2015) infere que a estruturação dos projetos cujos investimentos em infraestrutura foram realizados pelos setores público e privado em 2012, apurados por Frischtak e Davies (2014), foi realizada pelo próprio setor público, por meio da contratação tradicional via Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993); por uma estruturadora independente (procedimentos de manifestação de interesse – PMI); por uma estruturadora ligada a um investidor interessado na licitação do projeto (manifestação de interesse privado – MIP); diretamente por um investidor interessado; ou, ainda, por uma combinação destas alternativas, sem que haja registros públicos consolidados sobre sua distribuição.

A diversidade de formas de estruturação de projetos se contrapõe à insuficiência dos estudos, tanto em quantidade, haja vista as modestas taxas de investimento em infraestrutura registradas pelo país nas últimas três décadas (De Negri, Araújo e Bacelette, 2018; Brasil, 2019; Pinheiro, 2015), quanto em qualidade.

A respeito do estoque de projetos atual no setor público brasileiro, o ME realizou, em 2019, um levantamento dos projetos de infraestrutura em produção no Brasil, a partir de informações fornecidas pelas esferas federal, estaduais e municipais, considerando:

- (a) os projetos já anunciados pelas respectivas administrações em novas concessões ou obras públicas (“pipeline”: potenciais novas obras);
- (b) projetos já licitados e que cuja implementação já está em andamento (“backlog”: obras em andamento com recursos garantidos); e
- (c) tendência de investimentos orgânicos, historicamente realizados sem a necessidade de projeto (ex. manutenção de vias urbanas) (Brasil, 2019, p. 34).

Esse levantamento revelou que a produção de projetos no Brasil tem sido baixa e que os investimentos previstos estão muito aquém do necessário para a retomada da atividade econômica nacional.

Comparando esse número com as metas de investimento necessárias para a retomada da atividade econômica nacional, chega-se a uma conclusão alarmante: dos R\$ 287 bilhões definido como investimento-alvo em 2022, R\$ 185 bilhões seriam para ampliação da infraestrutura, mas apenas R\$ 80 bilhões classificam-se como previstos – ou 1,2% do PIB estimado para aquele ano (Brasil, 2019, p. 35).

A respeito da qualidade dos projetos de infraestrutura utilizados pelo poder público no país, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem constatado a necessidade de melhorias substanciais no processo de planejamento das intervenções. A título de exemplo, pode-se mencionar o Acórdão nº 593/2015/TCU/Plenário, fundamentado pelo Relatório de Auditoria TC 003.997/2014-6, realizado no período de 20 de janeiro de 2014 a 4 de julho de 2014, para avaliar a situação e a gestão das obras realizadas no âmbito do programa *0122 – Serviços urbanos de água e esgoto*, do Ministério das Cidades. A auditoria em questão fiscalizou a aplicação de recursos da ordem de R\$ 10,4 bilhões, referentes a 491 contratos de repasses firmados entre os exercícios de 2007 a 2011, constituindo, portanto, indicativo do estado da arte do planejamento das intervenções de infraestrutura de saneamento básico no país, seja pelos expressivos valores envolvidos, seja pelo número de iniciativas acompanhadas ou, ainda, seja pelo longo período avaliado.

Entre as principais conclusões dessa auditoria, destaca-se a identificação e a análise das causas mais frequentes para os problemas de execução das intervenções e que determinaram atrasos e paralisações das obras de engenharia, revelando uma concentração na fase de pré-investimento dos empreendimentos. Segundo a auditoria, as falhas estariam concentradas nas etapas de preparação e planejamento das intervenções, especialmente na elaboração dos projetos de engenharia, obtenção das áreas onde seriam edificadas as obras e das licenças requeridas ao empreendimento e, ainda, na seleção e contratação de empresas para execução das obras. A causa mais frequente relacionada aos problemas que levam a uma evolução não satisfatória das obras auditadas foram as deficiências nos projetos de engenharia dos empreendimentos, correspondente a 56,34% do total da amostra (n = 142 contratos).

Além de ser a principal causa observada para o atraso, a paralisação ou o retardo no início das obras, as deficiências nos projetos de engenharias estão também relacionadas às demais causas identificadas, com exceção do atraso no repasse de recursos pela União, potencializando seus efeitos sobre o processo como um todo. A ausência ou inadequação dos elementos de planejamento da obra tornam imprecisos elementos essenciais para a definição do que e como será executado, com os consequentes desdobramentos para prazos e custos e problemas relacionados à licitação e à execução do contrato do empreendimento, em especial o atraso no desembarço das áreas necessárias e dificuldades na obtenção de licenças ambientais (TCU, 2015).

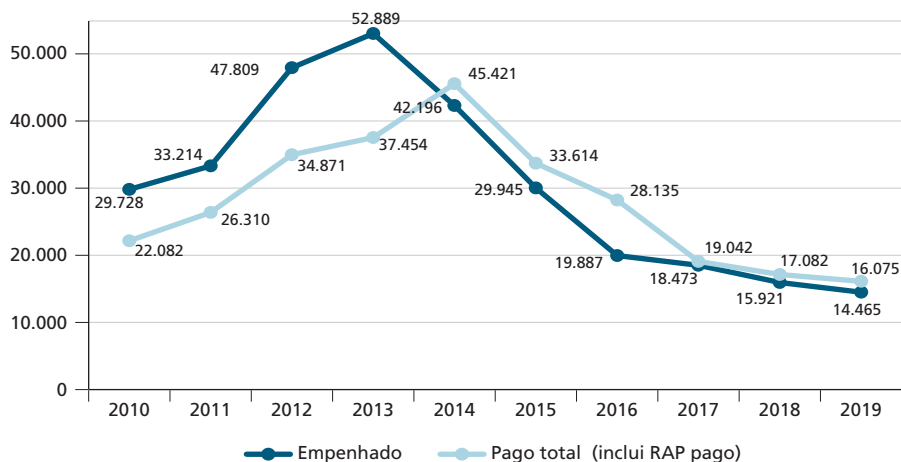
Os elementos trazidos à luz pela auditoria do TCU são especialmente reveladores para subsidiar a elaboração de uma agenda para qualificação do processo

de planejamento da infraestrutura, onde se destaca a necessidade de estabelecer uma demanda organizada, previsível, consistente e continuada de projetos de infraestrutura no país (*pipeline*), como revelou o documento resultante do *Workshop* Engenharia de Projeto no País, realizado em 10 de fevereiro 2012 e promovido pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). De todo o exposto, depreende-se a relevância de estudar o assunto e lançar luzes sobre o processo e o mercado de estruturação de projetos de infraestrutura no Brasil, com vistas a subsidiar a construção de uma agenda específica para seu desenvolvimento.

3 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA: LIMITAÇÕES DE CAPACIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS

Em 2017, o diagnóstico orçamentário financeiro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principal programa de infraestrutura produzido pelo governo federal, indicava grande queda nos volumes de recursos investidos nos projetos. Conforme retrata o gráfico 1, a tendência de baixa na execução se observava desde 2015, acompanhando a contração dos indicadores econômicos no período. Com aproximadamente 40 mil empreendimentos em carteira, de diferentes setores de infraestrutura urbana, social, logística e de energia, os recursos pagos em 2015 já eram menores que o executado em 2012, em valores constantes de 2010.

GRÁFICO 1
PAC: empenho e pagamento anuais (2010-2019)
(Em R\$ 1 milhão)



Fontes: Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop)/ME (disponível em: <<https://bit.ly/35uf1PO>>; acesso em: 30 maio 2021); séries históricas do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3iP99Kv>>; acesso em: 30 maio 2021).

Elaboração dos autores.

Em tal contexto, de retração econômica nos dois anos anteriores e de queda dos investimentos de seu principal programa de infraestrutura, o governo federal foi instado a estabelecer formas de priorização para a execução dos investimentos em carteira e, em paralelo, planejar a forma de seleção de novos projetos. Considerando a necessidade de responder ao *deficit* de infraestrutura e de serviços públicos existentes em todas as regiões do país e os impactos positivos dos investimentos para a geração de emprego e renda, a realização de novos projetos se mostrava prioritária na agenda dos três níveis de governo.

Agravava substancialmente o quadro a então recente aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que estabeleceu o novo regime fiscal, conhecido como teto de gastos públicos, por até vinte anos. Essa EC limitou o crescimento das despesas primárias da União à inflação registrada no exercício anterior, configurando perspectivas muito restritivas à realização de investimentos públicos com recursos orçamentários, haja vista a ausência de qualquer vinculação legal de recursos para esse tipo de despesa na legislação brasileira.

Em um cenário de limitação de recursos orçamentários e financeiros, tornava-se imperioso propor novas formas de apoio da União aos entes subnacionais para a execução de investimentos nas políticas públicas de infraestrutura urbana e social, a exemplo dos setores de habitação, saneamento básico, educação, saúde e mobilidade urbana, entre outras, sob pena de reeditar o verificado na década de 1990 no Brasil, quando a não implementação de formas alternativas para a realização de investimentos públicos determinou uma acentuada redução dos investimentos em infraestrutura.

Em paralelo às iniciativas para fomentar a desestatização e a realização de concessões e parcerias público-privadas (PPP) no âmbito federal, atribuídas à então recém-criada Secretaria do Programa de Parcerias de Investimento (Seppi) da Presidência da República (PR), a diretriz estabelecida foi propor ações de apoio a estados e municípios no desenvolvimento de projetos de infraestrutura, de forma a expandir, modernizar e melhorar a qualidade dos serviços públicos, gerar renda e emprego e criar novas oportunidades de negócios nas políticas públicas de interesse local e regional.

O governo federal buscava responder às demandas das entidades de municípios, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no sentido de buscar medidas de suporte aos entes subnacionais para o enfrentamento da situação de crise econômica e tendo em vista a necessidade de incrementar ou pelo menos não reduzir o patamar de investimentos públicos. O desafio colocado naquele momento era: como disseminar alternativas de investimento por meio de concessões e parcerias aos entes subnacionais de forma consistente e produtiva?

4 DESAFIOS DOS ENTES SUBNACIONAIS PARA A PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA

Partindo de tal contexto e com o objetivo de construir mecanismos de apoio aos entes subnacionais, realizou-se diagnóstico sobre as dificuldades enfrentadas em âmbito local para planejar, implantar e monitorar projetos de infraestrutura, com base, principalmente, na experiência do governo federal na realização das transferências obrigatórias de recursos do PAC e após discussões com representantes dos municípios.

Em 2016, um levantamento realizado pela SDI/MPDG sobre as obras do PAC mostrou existir um conjunto de 1.600 obras de valor de investimento individual de até R\$ 10 milhões paralisadas por mais de noventa dias, cuja conclusão demandaria cerca de R\$ 2 bilhões de recursos federais. A maioria delas, obras executadas por municípios, principalmente creches e pré-escolas, unidades de pronto atendimento (UPAs) e unidades básicas de saúde (UBS), urbanização de assentamentos precários, sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Objetivando a execução e conclusão de tais empreendimentos, o MPDG editou a Portaria nº 348, de 14 de novembro de 2016, estabelecendo as diretrizes para a retomada das obras.

O que cabe destacar aqui é o diagnóstico dos motivos de paralisação das obras, em linha com os resultados apurados pelo TCU na auditoria do Programa 0122 – Serviços urbanos de água e esgotos já mencionada (TCU, 2015). Aproximadamente 38% eram paralisações por motivos técnicos, o que pode indicar tanto interferências que impactaram a execução das obras como também falhas de projeto que motivaram sua posterior paralisação. O abandono de empresas respondia por 35% dos casos e apenas 13% eram relativos a motivos orçamentários e financeiros (Brasil, 2019).

Cabe observar o que constata o relatório preliminar da Comissão Especial das Obras Inacabadas do Senado Federal:

Nesse ponto, é possível constatar que os órgãos empreendedores, como regra geral, ao realizarem a contratação de empresas projetistas não definem adequadamente, no termo de referência, o objeto contratual, tampouco se mostram tecnicamente aptos a acompanhar, efetivamente, a elaboração dos projetos, valorá-los e recebê-los definitivamente. Ademais, cumpre destacar que, a despeito da grande quantidade de obras paralisadas, aditivadas (além do limite legal permitido) ou abandonadas por falta de um projeto adequado, há omissão na responsabilização das empresas projetistas.

No tocante às obras em análise, sua grande maioria é executado por municípios, como regra, responsáveis pela elaboração do projeto. Isso, entretanto, não exige a culpabilidade dos órgãos federais responsáveis pela transferência de recursos, pois, seja por falta de estrutura, seja por falta de norma específica, não analisam os projetos enviados preliminarmente à transferência dos recursos aos entes subnacionais.

Essa constatação parece ser menos verdade quando a União recorre a entidade capilar com competência em engenharia e arquitetura, como tem se notabilizado a Caixa na celebração e na gestão dos contratos de repasse em nome de órgãos orçamentários federais (Senado Federal, 2016, p. 7).

Nota-se que, além desse universo de obras paralisadas, grande volume de empreendimentos do PAC demandou mais tempo e mais recursos financeiros para concluir o que inicialmente havia sido previsto, o que também indica falhas de planejamento e dificuldades técnicas para a contratação e o acompanhamento das obras. Ou seja, o aparato estatal brasileiro não estava mais conseguindo realizar as obras de infraestrutura em prazos compatíveis e com os custos desejados. E isso ocorria por razões técnicas atribuíveis à baixa capacidade dos governos locais de planejar e executar as obras, antes do que por razões financeiras.

Em outras palavras, tornava-se necessário refletir sobre a eficácia e a eficiência dos mecanismos de incentivo econômico adotados pelo governo federal para induzir a execução de projetos de infraestrutura pelos governos locais. Essa reflexão tornou-se premente porque, tanto os mecanismos tradicionais de acesso ao crédito, especialmente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e do BNDES, quanto os de transferências, sejam voluntárias, sejam obrigatórias (na forma da Lei nº 11.578/2007), no campo dos recursos não onerosos (*grant*), estavam fundamentados na capacidade técnica dos governos locais de demandar, planejar e implementar as iniciativas. Assim, se a premissa fundamental dos incentivos econômicos prestados não estava aderente à realidade, tornava-se necessário repensar os incentivos federais à provisão de infraestrutura pelos governos locais.

No novo contexto fiscal brasileiro, a essas dificuldades somaram-se a indisponibilidade de fundos para a estruturação de capital de longo prazo e as dificuldades de acesso a recursos de crédito por parte das prefeituras que restringiam a realização de investimentos locais em grande escala pelo país.

Com o objetivo de ofertar alternativas para a execução dos investimentos e a prestação de serviços públicos, voltou-se a possibilidades de fomento a concessões e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Essa forma de contratação de projetos de infraestrutura permite transferir no curto prazo a responsabilidade pelo financiamento necessário para a realização dos investimentos e pela execução das infraestruturas e dos serviços prestados ao setor privado, antecipando os benefícios à população e diluindo o impacto do ressarcimento pelo pagamento dos ativos pela sociedade. Adicionalmente, proporciona, quando concebida, realizada e gerenciada adequadamente, a oportunidade de melhorar a gestão dos projetos implantados, em função das características dos contratos de concessão e parcerias, que abrangem todo o ciclo de vida dos ativos.

Observa-se que a iniciativa proporcionaria a possibilidade de superação dos principais obstáculos então presentes para a implementação de investimentos públicos de infraestrutura no país:

- ausência de recursos fiscais para custear no curto e médio prazos os investimentos em escala condizente com as necessidades imediatas dos municípios;
- baixa capacidade para a tomada de crédito pelos entes subnacionais, premidos pelo comprometimento de sua capacidade de endividamento;
- limitações na capacidade técnica de planejar e executar os investimentos públicos e concretizar a melhoria da infraestrutura, constatadas durante o ciclo de investimentos do PAC; e
- desalinhamento de interesses entre as empresas responsáveis pela execução das obras de engenharia e a sua futura operação e manutenção, quando contratadas pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993), incrementando o risco de obras sem condições de operar nas condições projetadas por problemas técnicos de engenharia (de projeto e/ou construção) e com custos de operação e manutenção maiores que os necessários.

Ocorre que diversas prefeituras e governos estaduais já vinham realizando concessões e parcerias há mais de uma década, sem que tal tipo de contratação tenha adquirido escala, sendo poucos os casos de sucesso diante do potencial brasileiro.

A SDI/MPDG baseou-se então nas informações que possuía de seus contatos com gestores públicos, servidores envolvidos em projetos de infraestrutura, estruturadores, empresários dos ramos de gestão da infraestrutura e da construção civil, órgãos de controle e financiadores, para identificar e caracterizar as dificuldades que os governos subnacionais enfrentavam e aferir a percepção dos agentes institucionais relevantes sobre a forma de contratação de infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado.

Observou-se que grande parte dos entes consegue identificar projetos com potencial para concessão,⁴ mas encontra obstáculos significativos na estruturação e no desenvolvimento de projetos, como sintetiza o quadro 1.

4. Utilizam-se os termos concessão e parceria de forma equivalente e em sentido amplo, abrangendo contratos de concessão comum, de que trata a Lei nº 8.987/1995, e de concessão administrativa ou patrocinada, conforme Lei nº 11.079/2004.

QUADRO 1

Dificuldades na estruturação e no desenvolvimento de projetos de infraestrutura

Dificuldades na estruturação e no desenvolvimento de projetos de infraestrutura	Ausência de definição clara de prioridades.
	Limitação da capacidade técnica.
	Comunicação com a sociedade.
	Relacionamento com os órgãos de controle.
	Complexidade da legislação de concessões.
	Ausência de protocolos de procedimentos em concessões.
	Mecanismos de garantias aos parceiros privados.
	Risco de descontinuidade das iniciativas e dos contratos.

Elaboração dos autores.

Em primeiro lugar, observou-se ausência de prioridade para planejar os investimentos públicos de infraestrutura, com resistência dos gestores para alocar os recursos que dispunham para o planejamento adequado de intervenções de infraestrutura. Os gestores relataram que, devido à escassez de recursos, priorizavam demandas capazes de gerar resultados de curto prazo, perceptíveis pela população. Esta resistência revela uma cultura da gestão pública que não valoriza o planejamento das intervenções e não compreende sua relevância para organizar a provisão de infraestrutura.

Soma-se a esse cenário, a limitação de capacidade técnica para realizar a contratação e avaliação dos estudos de viabilidade para a modelagem da concessão. Os procedimentos relativos à estruturação e contratação de projetos de concessão são por definição mais complexos do que a contratação de obras públicas, sendo necessário realizar estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira, jurídica e ambiental e a definição contratual de alocação de riscos e de mecanismos de mensuração de desempenho.

Sendo assim, a fase de elaboração dos estudos para a modelagem da concessão demanda proporcionalmente mais tempo e conhecimento técnico especializado de profissionais de diferentes áreas: engenharia, direito e economia, entre outros. Para a realização de tais estudos, mesmo em governos de países com experiência na elaboração de parcerias, é feita a contratação de consultores externos especializados no apoio da estruturação. Entretanto, o desenvolvimento dos estudos, ainda que executado em parte com apoio de consultoria externa, demanda constante orientação, análise técnica e aprovação pelo poder concedente, responsável direto pelo desenvolvimento dos projetos.

Muitos municípios brasileiros encontram dificuldades para contratar e executar projetos de infraestrutura (como observado pela experiência do PAC).

Em relação a projetos de concessão, poucos entes já tiveram a experiência de execução de um contrato.

Os desafios se manifestam ainda na especificação dos serviços de estruturação da parceria. Parte substancial dos governos subnacionais relatou grandes dificuldades na elaboração do termo de referência para a contratação dos serviços de estruturação de forma produtiva, haja vista a indução por formas de contratação que privilegiam o menor preço, em detrimento da qualidade, mesmo em serviços intelectuais.

Relataram ainda que, quando conseguiam realizar a contratação da estruturadora, a limitação de capacidade técnica da administração pública não permitia o monitoramento e a orientação adequados aos estruturadores da concessão para assegurar que os elementos relevantes no contexto local fossem preservados pelo projeto.

Essa baixa capacidade técnica de orientação e avaliação crítica dos produtos da estruturação não inspirava segurança aos tomadores de decisão para o comprometimento de seu capital político com a iniciativa. Adicionalmente, há limitação de capacidade técnica para o posterior acompanhamento e regulação dos contratos. A fase de monitoramento de contratos de concessão pelo poder concedente é crucial para garantir a correta prestação dos serviços, o alcance das metas de desempenho e o atingimento de maior *Value for money*.⁵ A complexidade de tais contratos, que são de longo prazo e de alto valor, se espelha nas diferentes atividades que o poder público deverá exercer durante as fases de obras, operação e manutenção do empreendimento, como as relativas ao recebimento das obras, à aferição das metas, ao monitoramento e à aplicação do sistema de penalidades e ao relacionamento com o concessionário e demais *stakeholders*. Tais atividades demandam corpo técnico com conhecimento no tema de concessões, inexistente em grande parte dos entes que ainda não estruturaram tal tipo de contrato.

Um terceiro fator diz respeito à dificuldade de comunicar os benefícios das parcerias à sociedade. Observa-se resistência de setores da sociedade à delegação da prestação de serviços públicos ao setor privado e dificuldade de convencer os tomadores de decisão, o que pode inviabilizar mesmo o início de estudos para a concessão de serviços. Muitas vezes, tal resistência advém de experiências passadas malsucedidas. Um plano de comunicação do projeto, abrangente e que seja

5. Conforme trata o *Guia de certificação de parceria público-privadas*: o objetivo central da avaliação do projeto é confirmar que o projeto gera *Value for money* (no sentido amplo) para a sociedade, que é comumente considerado como a viabilidade *econômica* ou *socioeconômica*. Uma série de avaliações de viabilidade adicionais são realizadas para confirmar se o benefício líquido esperado ou valor para a sociedade estimado para o projeto é viável. A análise também é realizada para determinar se a entrega do projeto por meio da modalidade de PPP é a melhor opção de aquisição. Em muitos países, isso envolve a preparação de um *comparador do setor público*, que é usado para comparar a opção de PPP com outros métodos (geralmente a contratação pública tradicional). Isso é usado para testar e confirmar que a opção PPP, como um método de contratação, provavelmente produzirá benefícios líquidos adicionais, em vez de destruir parte do benefício básico inerente à solução do projeto (APMG International, 2019, p. 165).

implementado desde o primeiro momento da estruturação, conjugado com estudos qualificados, os quais demonstrem a viabilidade de tal forma de contratação, são imprescindíveis para comunicar os benefícios que tais projetos poderão gerar à sociedade. Muitos entes encontram dificuldades para comunicar uma nova iniciativa de forma clara e objetiva aos cidadãos, com vistas a apresentar a motivação de tal escolha e realizar o engajamento necessário para a estruturação de projeto viável e que apresente melhor relação custo-benefício na provisão dos serviços.

Em quarto lugar, não existe definição padronizada da forma e do momento de participação dos órgãos de controle. O momento de análise dos contratos de parceria pelos tribunais de contas dos estados e, a depender do caso, dos municípios não é padronizado, e pode ocorrer previamente à licitação da concessão, em momento posterior ou não estar regulamentada, podendo ser realizada a qualquer momento.

Adicionalmente, o escopo de análise também pode variar a depender do órgão de controle, muitas vezes não havendo indicativo claro para o ente concedente de quais aspectos poderão ser questionados. Há risco de questionamentos realizados após a licitação, em fase de execução contratual, trazerem insegurança jurídica para a continuidade da concessão. Registrou-se ainda que alguns tribunais de contas ainda não dispunham de áreas especializadas na análise de editais e contratos de concessões e PPPs, dificultando a interlocução e determinando atrasos e mesmo alterações que não eram condizentes com as melhores práticas de desenvolvimento de projetos.

A complexidade da legislação e a falta de padrão de rotinas e procedimentos para a condução do processo de concessões e parcerias também são aspectos observados como dificultadores. As concessões e PPP são regidas pelas Leis Federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004, podendo haver legislação local adicional sobre o tema. Conforme relatado por gestores municipais, as disposições e obrigações derivadas da legislação são complexas, geram responsabilidades para diferentes departamentos do poder concedente e possuem desdobramentos normativos, por exemplo, as normas de tratamento contábil e fiscal de contratos de PPP e os procedimentos de fiscalização dos serviços por órgão do poder concedente ou por entidade reguladora conveniada.

Em conjunto com as restrições de capacidade técnica local, o cumprimento das obrigações legais durante as fases de estruturação do projeto e execução contratual, por definição de longo prazo, é o grande desafio para os governos subnacionais.

Em relação à instituição de garantias públicas aos parceiros privados, observou-se a escassez de instrumentos disponíveis. Conforme o art. 8º da Lei nº 11.079/2004, a realização de contratos de PPP implica garantia das obrigações pecuniárias do poder público ao parceiro privado, por meio de vinculação de

receitas, fundos especiais, seguro-garantia, prestação por organismos internacionais e outros mecanismos admitidos em lei.

Por fim, há risco político de descontinuidade das iniciativas e dos contratos. A maior duração do processo de estruturação incrementa os riscos de interrupção do processo, antes da contratação. Adicionalmente, a maior duração do contrato de concessões e parcerias, quando comparado a outras formas de contratação de infraestrutura, também foi apontada como obstáculo relevante, uma vez que proporciona compromissos administrativos para além do mandato do atual tomador de decisão, que muitas vezes é percebido como risco de contestação e judicialização da decisão. Em síntese, o maior prazo requerido pelo processo de estruturação, contratação, execução e início da fruição dos benefícios da concessão torna-o pouco aderente ao calendário político-eleitoral, desestimulando sua adoção e podendo significar risco de descontinuidade dos projetos.

Conforme a Radar PPP (2016), o retrato existente naquele momento, em grande parte fruto das dificuldades anteriormente relatadas, é de que apenas 86 contratos de PPP estavam firmados e vigentes até junho de 2016. Desse total, 37 celebrados por municípios.

A Radar PPP mostra ainda que, dos 596 projetos de parceria iniciados entre 2013 e 2016 e constantes de seu banco de dados, 57% eram procedentes de PMI, pelo qual a administração pública recebe projetos e estudos elaborados por pessoa física ou jurídica de direito privado. Entretanto, a taxa de conversão de projetos iniciados por PMI em contratos assinados se mostrou pequena, conforme mostra o relatório. De 65 projetos iniciados pela iniciativa privada em 2013, 24 haviam evoluído até a fase de consulta pública e apenas cinco (7,7%) resultaram em contratos assinados até o ano de 2016.

A observação de tais dados mostrou que, após doze anos da edição da Lei de PPP, Lei nº 11.079/2004, o número de contratos de parcerias existentes ainda era muito limitado, com poucos empreendimentos municipais contratados. Um segundo resultado observado foi que até mesmo os projetos iniciados por PMI apresentam baixa taxa de sucesso, o que indica limitações de capacidade técnica dos entes para análise crítica, adaptação e aprovação dos estudos elaborados, de forma a superar a assimetria de informação entre o poder público e o setor privado existente em tal mecanismo.

Considerando a complexidade dessa forma de contratação, a ausência de quadros técnicos especializados nas prefeituras e a situação fiscal restritiva representam grandes obstáculos a serem enfrentados pelos entes subnacionais para a estruturação das parcerias.

Quando estruturadas com qualidade e se demonstrarem *value for money* para a sociedade em comparação à execução tradicional, as parcerias com a iniciativa privada são reconhecidas alternativas de contratação de projetos de infraestrutura. As parcerias, além de contribuir para o aumento de investimento em infraestrutura, ainda mais em um contexto de restrição fiscal, trazem a possibilidade de usufruir da experiência do setor privado nos empreendimentos públicos, principalmente em termos de potenciais ganhos de eficiência relativos ao uso de tecnologias, procedimentos inovadores e mecanismos flexíveis de gestão quando utilizados para a melhoria da qualidade na prestação dos serviços.

O governo federal buscou modular estratégia de fomento a parcerias que viabilizasse:

- ampliar a oferta de serviços públicos prestados por estados e municípios nessa modalidade;
- melhorar a qualidade e incorporar a eficiência da gestão privada na prestação de serviços públicos;
- gerar novos empregos e renda e fortalecer as economias locais;
- criar oportunidades de negócios;
- acelerar os investimentos em infraestrutura urbana, por meio da maior capacidade de acesso a recursos do setor privado;
- prover serviços de qualidade com responsabilidade fiscal, garantindo o planejamento fiscal responsável do poder concedente, quando do pagamento de contraprestação pública; e
- prover melhores serviços com acessibilidade e modicidade tarifária, nos casos de pagamento de tarifa pelos usuários.

Apesar disso, parcerias que possibilitem reais ganhos de eficiência e melhores serviços prestados à população dependem de projetos tecnicamente robustos e estruturados e adequadamente executados e monitorados.

Conforme trata o *Guia de certificação de parcerias público-privadas*:⁶

Os governos de todo o mundo agora entendem que as parcerias público-privadas (PPPs) podem ser uma opção importante para ajudar a atender às necessidades de infraestrutura e serviços básicos, ao mesmo tempo em que contribuem para a redução da pobreza. Integrando a construção e a prestação de serviços, *as PPPs oferecem a possibilidade de melhor responsabilidade, maior inovação e eficiências de longo prazo.*

6. Guia do Programa de Certificação CP³P, o *Guia de certificação de parcerias público-privadas* é uma inovação do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BerD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Islâmico de Desenvolvimento (BIsD), do Banco Mundial (WBG) e parte financiada pelo Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

No entanto, para obter os benefícios esperados das PPPs, os funcionários e gerentes do setor público precisam desenvolver e manter habilidades e capacidades para identificar, avaliar e adquirir PPPs – e, uma vez que o projeto esteja em funcionamento, gerenciar o contrato e os requisitos regulatórios (APMG International, 2019, p. 3, grifo nosso).

5 ESTRATÉGIA DE FOMENTO ÀS PARCERIAS DE ENTES SUBNACIONAIS

Assim, planejou-se um conjunto de medidas a serem estruturadas de forma a apoiar os entes em todas as etapas de desenvolvimento e acompanhamento de contratos de parcerias. Tal estratégia se baseou em sete eixos iniciais de ação. O primeiro deles é relativo à prestação de assistência técnica e financeira. Partindo do diagnóstico das dificuldades técnicas e financeiras enfrentadas pelos municípios para o desenvolvimento de estudos e projetos, pensou-se em um mecanismo de fomento que abarcasse a contratação e a avaliação dos estudos e o assessoramento contínuo ao poder público local, específico por projeto e abrangente em todos os aspectos envolvidos na estruturação. Ao mesmo tempo, deveria ser um mecanismo que garantisse os recursos necessários para todo o ciclo da estruturação, com compromisso do ente de licitar a concessão em caso de viabilidade comprovada, e que pudesse gerar confiabilidade e isenção aos processos de estruturação.

A experiência do PAC, que se fundamentava na transferência de recursos financeiros aos entes subnacionais para a elaboração de projetos de engenharia, foi determinante para a decisão de concentrar essas atividades em um órgão federal. As experiências anteriores revelaram uma baixa capacidade técnica dos entes subnacionais para especificar, contratar e gerenciar o desenvolvimento dos projetos, comprometendo sua entrega tempestiva e sua qualidade.

Durante a fase de estruturação da concessão, havia uma preocupação central em idealizar um mecanismo de gestão que eliminasse a possibilidade de interrupção dos pagamentos em momentos de restrição fiscal, de forma a gerar confiança nos prestadores de serviços e atrair empresas de consultoria mais qualificadas para o processo, com custos mais atraentes para o poder público.

Adicionalmente, havia uma convicção de que o gerenciamento e a prestação de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais necessitavam de um ambiente institucional favorável à geração e retenção de capacidades, no qual o aperfeiçoamento das práticas fosse continuamente estimulado. Essas características não são constantes no ambiente institucional dos órgãos da administração direta do governo brasileiro, onde a necessidade de conformar maiorias políticas no Congresso Nacional confere frequente instabilidade e descontinuidade administrativa ao processo de trabalho.

Com o intuito de alojar tais capacidades na administração indireta da União e tomando por base a experiência do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR),

uma das principais fontes de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida e que teve êxito em garantir fluxo estável de recursos para investimentos habitacionais por meio de instituições financeiras federais com ampla capilaridade territorial, foi planejada a constituição de um fundo federal de apoio à estruturação de projetos de concessão de estados e municípios.

Um fundo de natureza privada, organizado em sistema de cotas, no qual a União aportaria recursos, com mecanismo de retroalimentação financeira por meio do reembolso de suas despesas pelos parceiros privados vencedores da licitação, e que fosse administrado por uma instituição com experiência no desenvolvimento de projetos de infraestrutura.

Foi objeto central das discussões a necessidade de aplicar um sistema de incentivos e punições capaz de comprometer o poder concedente (estado, município ou consórcio público) com a iniciativa e desestimular desistências imotivadas durante a estruturação dos projetos, uma vez que este problema era relatado com frequência, tanto por gestores, quanto por estruturadores. Para tanto, desenvolveu-se um modelo de contrato de estruturação de projetos com incentivos à sua continuidade e conclusão pelo poder concedente. Os principais incentivos aplicados foram a dispensa de aporte de recursos substanciais na estruturação da concessão pelo poder concedente e a assunção de todos os custos do projeto pelo fundo, em caso de insucesso técnico do projeto, incluindo licitação deserta. Por seu turno, e com vistas a desestimular a desistência desmotivada, foi estabelecida a obrigação do poder concedente restituir os custos incorridos ao fundo, quando isso se verificar, e exigido um pequeno percentual de contrapartida financeira do concedente, no momento da assinatura do contrato com o fundo (em geral 10%).

Outro ponto discutido foi a necessidade de construção de um sistema eletrônico de acompanhamento dos projetos para o fundo, com funções de repositório de documentos, padronização de procedimentos e documentos, definição de marcos de entrega e responsabilidades. Um registro sistematizado das estruturações, baseado nas melhores práticas internacionais para a construção de um arcabouço de parcerias. Para além disso, que também pudesse ser uma ferramenta para os entes executarem o monitoramento contratual das concessões.

O segundo eixo abarca a padronização de documentos. O governo federal avaliaria formas de padronizar cláusulas e minutas de documentos necessários à estruturação de parcerias, sem prejuízo às especificidades de cada projeto individual. A elaboração de materiais de referência que abarquem todo o processo de modelagem de projetos de concessão visa auxiliar o corpo técnico dos entes que não possuem experiência sobre tais processos.

Adicionalmente, o eixo de financiamento visaria articular o apoio das instituições financeiras federais na indicação de linhas de crédito para os setores a serem

beneficiados, com ampla divulgação das condições de financiamento disponibilizadas, em condições de mercado. No eixo de garantias, planejou-se o desenvolvimento de produtos que conferissem garantias públicas nos contratos de PPP de estados e municípios, inclusive por meio do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).⁷

O quinto eixo é relativo à promoção de iniciativas de capacitação técnica aos servidores dos entes subnacionais envolvidos, em dois momentos: i) durante a estruturação do projeto; e ii) ao longo da vigência do contrato de concessão. A capacitação durante a fase de estruturação da concessão objetiva incrementar a compreensão do processo e dos estudos técnicos elaborados, estimular os gestores e servidores a contribuir com seu aperfeiçoamento para incorporar o contexto e as preocupações locais e gerar confiança no processo para proporcionar uma adequada tomada de decisão.

Por sua vez, a capacitação durante a vigência do contrato de concessão tem por objetivo desenvolver capacidades para a gestão do contrato, seja de gestores, seja de servidores envolvidos em atividades de gestão, fiscalização ou regulação do contrato. Para isso, a estratégia de capacitação adotada precisa ser continuada e flexível, com vistas a fazer frente à elevada rotatividade de quadros, inerente ao processo político-administrativo brasileiro.

No eixo de legislação, o objetivo seria o de realizar análise da legislação federal, com vistas a verificar possíveis gargalos ou dificuldades normativas que pudessem estar desincentivando a formulação de parcerias, como forma de aperfeiçoar o marco legal e regulatório existente.

Por fim, o sétimo eixo teve como foco a regulação de contratos. Partindo do entendimento de que mecanismos de regulação robustos, claros e transparentes são aspecto central para a garantia dos direitos contratuais das partes, e, portanto, para a atração de investidores de longo prazo, execução dos serviços conforme contratualmente estabelecido e possibilidade de adequada prestação dos serviços à sociedade, o governo federal buscaria o aperfeiçoamento regulatório de forma a complementar a iniciativa de elaboração de projetos.

O objetivo seria a promoção de mecanismos de regulação suficientes, disseminados e homogêneos no país. Naquele momento, em paralelo à definição da agenda de medidas de fomento aos entes subnacionais, o MPDG definiu os quatro setores iniciais prioritários para a operação do fundo: resíduos sólidos urbanos, iluminação pública, mobilidade urbana e saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário).

7. No momento em que se redigiu este texto, a MP nº 1.052, de 19 de maio de 2021, que reestrutura e amplia as finalidades do FGIE, entre outras providências, ainda estava em processo de tramitação no Congresso Nacional.

A definição dos setores se baseou na existência ou possibilidade de instituição de mecanismos de sustentabilidade econômica, como tarifas e contribuições (contribuição de iluminação pública), nos impactos sociais e ambientais positivos de tais investimentos e nas demandas de apoio dos poderes públicos locais endereçadas aos órgãos federais.

5.1 Arcabouço legal do FEP

Em 12 de julho de 2017, foi editada a MP nº 786, autorizando a União a

participar de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até o limite de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais) (Brasil, 2017).

Em 4 de dezembro de 2017, a MP foi convertida na Lei nº 13.529. Estava autorizada a criação do FEP. Como elementos diferenciais, destacam-se os seguintes pontos principais.

- 1) O fundo de cotas seria criado e administrado por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União.
- 2) A instituição administradora realizaria as contratações de estudos, planos e projetos, na forma estabelecida na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
- 3) A instituição do Conselho de Participação no FEP (CFEP), com representação dos municípios, sendo sua composição, sua forma de funcionamento e sua competência estabelecidas no Decreto nº 9.217, de 4 de dezembro de 2017.
- 4) A instituição administradora poderia ser contratada diretamente, por dispensa de licitação, *por entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, direta e indireta, para desenvolver, com recursos do fundo, as atividades e os serviços técnicos necessários para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de parceria público-privada.*

Em relação à governança do fundo, o CFEP teve sua primeira composição estabelecida com representantes dos ministérios do Planejamento, da Fazenda e das Cidades e das entidades municipais CNM e FNP. Sua secretaria executiva era realizada pela SDI. Em síntese, o colegiado é responsável por avaliar as diretrizes e condições de operação do fundo, acompanhar as medidas adotadas pela administradora, examinar as contas anuais e deliberar sobre a seleção de empreendimentos. Sua primeira reunião ocorreu em dezembro de 2017, e todas as suas atas e resoluções

são públicas e divulgadas.⁸ Sua secretaria executiva exerce as atividades de monitoramento da carteira de projetos, realização da integralização de cotas da União, implementação das diretrizes do conselho, acompanhamento gerencial das atividades da administradora do fundo, interlocução com os entes apoiados, agências reguladoras, órgãos de controle, organismos internacionais parceiros e coordenação dos órgãos federais envolvidos.

Após alterações legislativas⁹ ocorridas nos anos de 2019 e 2020, a secretaria executiva do FEP passou a ser a Seppi, atualmente órgão integrante do ME, que desde então realiza o monitoramento em conjunto tanto das parcerias federais quanto das medidas de fomento às parcerias de entes subnacionais. Cabe destacar que a composição do colegiado demonstra a importância da participação de representantes das entidades municipalistas no processo de definição de diretrizes e de acompanhamento do fundo, em conjunto com os órgãos federais que monitoram o FEP. A presença de representantes dos beneficiários finais no processo de tomada de decisão foi considerada, desde o início, como elemento diferencial e condição de sucesso da iniciativa, com vistas a preservar o alinhamento do projeto com os interesses dos *clientes*.

Quanto à seleção de instituição que iria administrar o FEP, após a edição da MP nº 786/2017, realizou-se um processo competitivo simplificado entre as instituições financeiras federais capazes de prestar os serviços, com o intuito de escolher o agente administrador do fundo. Em agosto de 2017, a SDI encaminhou ofício às três instituições financeiras federais com abrangência nacional, Banco do Brasil (BB), BNDES e Caixa Econômica Federal (Caixa), solicitando manifestação de interesse para a criação e gestão do fundo. Foi demandado o atendimento a quatro requisitos principais com vistas a viabilizar a estratégia de atuação do FEP desenhada pelo governo federal: i) demonstração de capacidade de prestação de serviço em todo o território nacional; ii) apresentação de experiência na administração de fundos financeiros; iii) atuação em financiamento de projetos de infraestrutura urbana; e iv) existência de equipe multidisciplinar apta a analisar os documentos técnicos de concessão. A Caixa sagrou-se vencedora deste processo competitivo, sendo então estabelecida como administradora do FEP pelo Decreto nº 9.217/2017. Em sua proposta, o banco comprovou atender a todos os requisitos, de forma a viabilizar a atuação com qualidade técnica e equipe exclusiva em todo o território nacional.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3ITlzL1>>.

9. Decreto nº 9.669, de 2 de janeiro de 2019; Decreto nº 9.979, de 20 de agosto de 2019; Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019; e Decreto nº 10.218, de 30 de janeiro de 2020.

5.2 Funcionamento e estratégia do FEP

O funcionamento do fundo foi organizado em torno de premissas de atuação, consideradas relevantes para o atendimento dos objetivos propostos. Em primeiro plano, destaca-se o apoio a setores não consolidados e com pequeno histórico de projetos de infraestrutura desenvolvidos em parceria com a iniciativa privada no país, como forma de disseminar a internalização de práticas e estimular a diversificação das formas de provisão de projetos de infraestrutura no setor público. A escolha destes setores pressupõe o comprometimento e a participação ativa do ministério setorial responsável pela política pública apoiada no desenvolvimento dos projetos de parceria, de forma a assegurar o alinhamento das decisões de estruturação com os fundamentos da política estabelecida para o setor.

Na intenção de promover que o fundo se converta em instrumento capaz de potencializar iniciativas em escala, capaz de alterar a realidade de parte significativa dos municípios brasileiros, foram consideradas como premissas de atuação a construção de metodologias de estruturação de projetos específicas para cada setor apoiado, elaboradas e testadas a partir de projetos-piloto, de forma a permitir sua aplicação em escala. A este respeito, é importante esclarecer que o estabelecimento de metodologias de referência não deve ser interpretado como a construção de padrões a serem reproduzidos sem observar a realidade de cada local onde serão aplicadas. A metodologia deve reservar graus de liberdade para a necessária adequação dos projetos ao contexto local, sob pena do incremento do número de insucessos.

A escolha dos clientes (poder público) que serão apoiados pelo FEP deve ser realizada por seleção de projetos, organizada em chamamento público, proporcionando isonomia de participação aos governos subnacionais interessados, de forma a incrementar a transparência e a confiabilidade nos processos de trabalho do instrumento.

Com vistas a proporcionar o atendimento dos principais objetivos almejados pela iniciativa, a contratação e o gerenciamento do processo de elaboração dos estudos serão realizados pelo fundo. Estas atividades foram delegadas à administradora (Caixa), com vistas a incrementar as condições para que se obtenha produtos (estudos, editais e contratos) de qualidade, isentos e alinhados às melhores práticas nacionais e internacionais. Para tanto, há preocupação em promover a distribuição dos riscos de estruturação de forma equilibrada, mediante, entre outros fatores, a assunção do risco técnico da estruturação pelo FEP, inclusive de inviabilização por órgãos de controle externo (tribunais de contas estaduais – TCE e Ministério Público – MP) e atribuição do risco político da concessão ao poder concedente (autorização do Poder Legislativo).

Entre as premissas de atuação do FEP, tem-se dado grande ênfase à capacitação dos servidores do poder concedente durante o processo de estruturação, de modo

a promover uma melhor compreensão do processo de estruturação e estimular a apropriação do conhecimento local pelos produtos da estruturação. Neste contexto, promove-se a prestação de assistência técnica ao poder concedente, inclusive para a contratação do regulador e estruturação da gestão do contrato, proporcionando melhores condições para que a futura gestão do contrato de concessão ocorra de forma mais profissional.

Por fim, destaca-se entre as premissas de funcionamento do fundo a previsão de retorno dos recursos aplicados nas estruturações em caso de sucesso, estimulando o comprometimento com o resultado da iniciativa apoiada e incrementando as chances de potencializar o atendimento de um grande número de projetos. Em termos gerais, o processo de desenvolvimento de projetos no FEP segue o fluxo resumido nos parágrafos seguintes. Primeiramente, o CFEP autoriza a realização de chamamento público em determinado setor ou a realização de projetos em caráter piloto.

O CFEP define em resolução as diretrizes de seleção e contratação a serem seguidas pela administradora em chamamento público de entes subnacionais interessados em desenvolver estudos para a concessão de determinado serviço. As diretrizes são relativas a aspectos como os proponentes elegíveis, a escala mínima e ou máxima, o escopo de serviços, os critérios de habilitação e os critérios de priorização. Tais definições são debatidas em conjunto com o órgão setorial responsável pela política pública e visam priorizar o maior alcance em termos de população beneficiada, atendimento de municípios em diferentes regiões geográficas e atingimento dos objetivos de política pública.

Por sua vez, o estabelecimento de projetos-piloto visa ao estudo inicial de determinados setores em que ainda não há experiências nacionais consolidadas de parcerias, para avaliação da viabilidade de apoio na área. Com o desenvolvimento dos estudos em projetos-piloto, será possível analisar, com base na experiência real, os potenciais de um setor para ser estudado como uma concessão, podendo embasar decisões de apoio futuro em maior escala. Adicionalmente, visa-se à geração de conhecimento técnico especializado em estruturação de projetos no setor.

Os projetos-piloto são selecionados por meio de demandas apresentadas por entes ao governo federal, e após análise prévia do ministério setorial e da administradora do fundo. Cabe notar que, para iniciar as atividades do fundo, foram selecionados cinco projetos-piloto no setor de resíduos sólidos urbanos (RSU).¹⁰ Além de significarem o estudo de uma abordagem diferente da União para a temática, pois até aquele momento o apoio federal era embasado em transferências de recursos para a execução de obras, e de visar enfrentar os grandes *deficit* de serviços

10. Resolução nº 15, do CFEP.

de RSU de forma ambientalmente adequada, tais projetos também viabilizaram a estruturação das rotinas internas do fundo pela Caixa, com o monitoramento do ME.

Em paralelo, a Seppi e o ministério setorial responsável pela política pública apoiada podem elaborar nota técnica contendo as diretrizes a serem observadas pela Caixa, pelas consultorias contratadas e pelos entes subnacionais na estruturação dos projetos apoiados, induzindo a apropriação de boas práticas e de elementos importantes para a sustentabilidade da política pública, quando implementada por concessões e parcerias. Estes documentos visam promover o alinhamento das estruturações com as políticas públicas implementadas pelo governo federal.

Na sequência à decisão do CFEP de abertura de processo de chamamento público, a Caixa e a Seppi lançam edital de seleção, com ampla divulgação aos entes subnacionais. A Caixa recebe as inscrições por meio de sistema eletrônico, aplica os critérios técnicos de habilitação e priorização e divulga os proponentes habilitados. Após a divulgação, a Caixa e a Seppi realizam convocação dos habilitados em chamamento público, conforme ordem de classificação e considerando os recursos financeiros disponíveis e autorizados pelo CFEP para aplicação no setor.

O ente ou consórcio convocado assina contrato com o FEP, cujo objeto é a estruturação do projeto por meio da prestação de dois tipos de serviços, a seguir listados.

- 1) Contratação de consultoria técnica especializada para a realização dos diagnósticos e estudos nos aspectos de engenharia, jurídico, socioambiental e econômico-financeiro (estudo de viabilidade técnica, *econômica* e ambiental – EVTEA) e para o desenvolvimento dos documentos necessários à licitação da concessão.
- 2) Assessoramento técnico: envolve o suporte à tomada de decisão, a orientação, a supervisão, a interlocução e a validação dos produtos desenvolvidos, em que se destacam as seguintes atividades:
 - a) interlocução entre consultoria e o ente;
 - b) orientação técnica à consultoria;
 - c) recebimento preliminar dos produtos parciais e finais, sua análise, validação e submissão ao ente;
 - d) assessoramento ao ente na interlocução com os órgãos ambientais, Câmara de Vereadores e órgãos de controle internos e externos;
 - e) suporte na consulta pública e nas audiências públicas;
 - f) suporte à Comissão de Licitação;

- g) realização de *road show*;
- h) suporte à contratação do verificador independente, quando existente; e
- i) assessoramento ao ente nas demais atividades necessárias à formalização do contrato de concessão.

Os serviços de assessoramento prestados são especializados, demandam grande capacidade técnica da equipe e representam o ponto central da estratégia do FEP de prestar um serviço qualificado de estruturação de projetos, garantindo qualidade, isenção e eficiência aos processos. Um aspecto central do assessoramento é realizar a interlocução com os *stakeholders*. Desde o início da estruturação, a estratégia do FEP é buscar a interação com os órgãos de controle, o Ministério Público e os representantes da sociedade, prezando pela divulgação constante de informações.

Pelo regramento do fundo, o assessoramento técnico pode ser prestado integralmente pela Caixa ou ser contratado junto a outras instituições, públicas ou privadas. Embora seja possível, não parece factível delegar todas as atividades do assessoramento técnico a uma instituição privada, tendo em vista a segurança na tomada de decisão promovida pela presença de um órgão público federal, quer por sua capacidade técnica e institucional, quer pelo compartilhamento de responsabilidades com os tomadores de decisão do ente subnacional. Este compartilhamento de responsabilidades confere segurança ao processo de tomada de decisão e tem-se mostrado um diferencial importante e até mesmo essencial para o sucesso das iniciativas.

Após a assinatura do contrato pelo ente selecionado, a Caixa realiza licitação e contrata consultoria para o desenvolvimento do projeto. Em um primeiro momento, o FEP tem-se valido das formas regulares de contratação de serviços técnicos especializados, em particular pré-qualificação e pregão. Está em discussão a adoção de outras formas para contratação dos serviços, capazes de valorizar a qualidade dos serviços, tomando por base as inovações promovidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

Na sequência, é iniciada a fase de desenvolvimento dos estudos e de licitação e a contratação da concessão pelo ente. Cabe frisar que a forma de operação do FEP visa à sua retroalimentação financeira por meio do ressarcimento de custos incorridos e pagamento de prêmio de sucesso da iniciativa pelo licitante vencedor e, em caso de desistência imotivada do projeto, ressarcimento pelo poder concedente.

A estratégia do governo federal com o FEP é estabelecer uma *fábrica de projetos de concessão* com qualidade técnica, que atraiam o interesse do mercado e, principalmente, resultem na melhoria e na expansão dos serviços públicos. Assim, a Caixa, que possui capilaridade em todo o território nacional e corpo técnico com

experiência em projetos de infraestrutura, presta serviço de assessoramento aos entes subnacionais durante todo o processo de estruturação, até o momento da assinatura do contrato, prezando pela participação constante dos gestores do poder concedente, de forma a embasar as decisões de análise e de aprovação dos marcos do projeto, a transferir conhecimento técnico e dotar os gestores das informações necessárias para o monitoramento e a fiscalização do contrato.

Para alcançar esse objetivo, o governo federal, por intermédio da Seppi e dos gestores da Caixa, tem emvidado esforços para a internalização de conhecimentos e procedimentos operacionais adequados à disseminação do apoio a concessões e parcerias na rede de serviços da empresa. Para tanto, foi criada, em 2019, uma Gerência Nacional especializada na Vice-Presidência de Governo da instituição. Adicionalmente, está sendo implementado, com a colaboração do Banco Mundial e da International Finance Corporation (IFC), um plano de trabalho para realizar, de forma ordenada, a internalização dos procedimentos e das boas práticas nas gerências de governo, distribuídas por todas as Unidades da Federação (UFs).

Adicionalmente, o governo federal, desde 2019, por meio da Seppi, tem realizado ações de apoio aos entes subnacionais nos temas de capacitação e de aperfeiçoamento da regulação, em cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), a Fundação Nacional da Saúde (Funasa), a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar), os organismos multilaterais e as agências de cooperação internacional.

Quando a SDI/MPDG começou a planejar a estruturação do FEP, vários organismos internacionais e multilaterais com experiência no desenvolvimento de projetos de infraestrutura procuraram o ministério, para entender o desenho do novo fundo. Das discussões realizadas, até o momento, quatro organismos assinaram acordos de cooperação com a Caixa, para apoio técnico e financeiro a projetos FEP. Em 2018, foram assinados os acordos com o IFC, do Grupo Banco Mundial, e com o BID. Em 2019, houve a assinatura com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), cujo apoio envolve a participação da Expertise France. E, em janeiro de 2021, foi assinado acordo com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).

A parceria com os organismos e as agências internacionais de cooperação tem por finalidade o compartilhamento dos custos e riscos dos projetos, a viabilização de maior número de iniciativas, o apoio em ações de capacitação aos entes subnacionais e na elaboração de estudos relativos ao tema, a qualificação dos processos de estruturação e a transferência de conhecimento técnico de tais organizações, que possuem larga experiência no apoio a projetos de concessão, ao governo brasileiro.

5.3 Resultados parciais¹¹

Em maio de 2021, o FEP contava com uma carteira de 35 projetos, nos setores de RSU, iluminação pública (IP), esgotamento sanitário (ES), drenagem urbana (DRE) e sistemas socioeducativos, beneficiando 74 municípios em todas as regiões do país. Os projetos têm previsão de licitação até 2022 na B3, com vistas a garantir ampla divulgação em níveis nacional e internacional, transparência e confiabilidade no processo. A tabela 2 apresenta o resumo da carteira.

TABELA 2
Carteira FEP na data-base de 30 de maio de 2021

Projeto	Situação	Setor	Municípios atendidos	População beneficiada
1 SA São Simão – Goiás	Em execução	Saneamento básico	1	20.645
2 RSU Bauru – São Paulo	Em execução		1	376.818
3 RSU Consórcio Convale – Minas Gerais	Em execução		8	433.288
4 RSU Teresina – Piauí	Em execução	Resíduos sólidos urbanos	1	864.845
5 RSU Consórcio Comares – Ceará	Em execução		9	342.737
6 RSU Consórcio Cias Centro-Oeste – Minas Gerais	Não iniciado		20	586.218
7 ES Crato – Ceará	Em execução		1	132.123
8 ES São Gonçalo do Amarante – Rio Grande do Norte	Em execução	Esgotamento sanitário	1	102.400
9 ES Volta Redonda – Rio de Janeiro	Em execução		1	273.012
10 IP Franco da Rocha – São Paulo	Concluído		1	154.489
11 IP Aracaju – Sergipe	Concluído		1	657.013
12 IP Sapucaia do Sul – Rio Grande do Sul	Concluído		1	141.075
13 IP Belém – Pará	Concluído		1	1.492.745
14 IP Feira de Santana – Bahia	Concluído	Iluminação pública	1	614.872
15 IP Campinas – São Paulo	Em execução		1	1.204.073
16 IP Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo	Em execução		1	208.972
17 IP Camaçari – Bahia	Em execução		1	299.132

(Continua)

11. As informações e os dados constantes desta seção têm como fonte principal os sites: <<https://bit.ly/3IWTraO>> e <<https://bit.ly/3tV2CV4>>.

(Continuação)

Projeto	Situação	Setor	Municípios atendidos	População beneficiada
18	IP Toledo – Paraná		1	140.635
19	IP Corumbá – Mato Grosso do Sul		1	111.435
20	IP Patos de Minas – Minas Gerais		1	152.488
21	IP Valparaíso de Goiás – Goiás		1	172.135
22	IP Barreiras – Bahia		1	155.439
23	IP Crato – Ceará		1	132.123
24	IP Alagoinhas – Bahia		1	151.596
25	IP Nova Iguaçu – Rio de Janeiro	Iluminação pública	1	821.128
26	IP Ariquemes – Rondônia		1	107.863
27	IP Colatina – Espírito Santo		1	122.499
28	IP Araçatuba – São Paulo		1	197.016
29	IP Consórcio Alto Sertão – Bahia		6	196.719
30	IP Itanhaém – São Paulo		1	101.816
31	IP Timon – Maranhão		1	169.107
32	DRE Teresina – Piauí		1	864.845
33	DRE Porto Alegre – Rio Grande do Sul	Drenagem	1	1.409.351
34	Case Minas Gerais	Centro de Atendimento Socioeducativo (Case)	1	439.340
35	Case Santa Catarina		1	357.199
Total			74	13.707.191

Fonte: ME. Disponível em: <<https://bit.ly/3wSF05x>>. Acesso em: 10 jun. 2021.
Elaboração dos autores.

Foram realizados dois chamamentos públicos em 2018, para propostas de IP e de ES, e dois no primeiro semestre de 2020. O segundo chamamento para IP, com o resultado de 46 municípios e dez consórcios públicos habilitados, e o primeiro chamamento para RSU, que alcançou a marca de 23 consórcios habilitados. Os entes selecionados nos chamamentos de 2020 estão em fase de convocação por ordem de classificação.

No ano de 2020, sete projetos de IP e três de RSU passaram pela fase de consulta e audiência públicas, com ampla participação da sociedade e de agentes do mercado. Em março, houve *roadshow* para projetos de IP, organizado pela Caixa e pelo IFC, e, em junho, houve o evento *Roadshow institucional: apresentação da carteira de projetos de concessão e PPP do FEP Caixa*, transmitido *on-line* e acompanhado por mais

de 350 internautas. Em 14 de agosto de 2020, foram realizados os três primeiros leilões de projetos apoiados pelo FEP: PPP dos serviços de iluminação pública dos municípios de Aracaju, em Sergipe; Feira de Santana, na Bahia; e Franco da Rocha, em São Paulo (Concessões..., 2020). Em 6 de novembro de 2020, também foram realizados os leilões de IP de Belém, no Pará; e de Sapucaia do Sul, no Rio Grande do Sul (Leilão..., 2020). Todas as licitações contaram com ampla participação de interessados, o que demonstra competitividade do processo e atratividade dos projetos.

Os primeiros leilões realizados foram marcados pelo grande interesse do mercado, aferido pelo expressivo número de participantes em cada certame (quinze licitantes apresentaram propostas na licitação de Aracaju, por exemplo) e pelo expressivo deságio sobre o valor de referência da contraprestação, apresentado pelas propostas vencedoras (em média 60%).

TABELA 3
Resultados dos leilões realizados

	Contraprestação mensal máxima dos editais	Contraprestação mensal da proposta vencedora	Deságio (%)
Aracaju – Sergipe	1.802.798	744.556	59
Belém – Pará	3.288.825	1.134.316	66
Feira de Santana – Bahia	1.794.064	785.800	56
Franco da Rocha – São Paulo	406.938	249.249	39
Sapucaia do Sul – Rio Grande do Sul	435.362	213.026	51
Deságio médio ponderado			60

Fonte: B3. Disponível em: <<https://bit.ly/3NzVJQW>> e <<https://bit.ly/3IWbP8S>>. Acesso em: 30 maio 2021
Elaboração dos autores.

Esses fatores conjugados foram capazes de proporcionar uma economia real média da ordem de 42% entre o valor das despesas totais¹² com a concessão, incluindo o custo da modernização do parque de iluminação pública e a despesa média atualmente incorrida pelas prefeituras. Em síntese, os ganhos de eficiência proporcionados pelo modelo de contrato de PPP foram capazes de contratar a modernização do parque de iluminação pública e, ao mesmo tempo, reduzir significativamente as despesas mensais das prefeituras com operação e manutenção.

Em apoio aos municípios com projetos em estruturação pelo FEP, já foram realizados nove cursos de capacitação, com a participação de aproximadamente 350 gestores de municípios e consórcios apoiados, de agências reguladoras, de órgãos de controle e do governo federal. Os cursos foram oferecidos pela Funasa, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), pelo BID e pela AFD, com o apoio institucional do MDR e da Caixa.

12. As despesas totais da concessão incluem a contraprestação, o custo da conta de energia dos serviços de iluminação pública e a taxa de arrecadação.

Também foram realizadas pelo BID capacitações à distância com o tema *Parcerias público-privadas para o desenvolvimento: implementando soluções no Brasil*. Mais de 850 pessoas participaram das duas edições do curso. Na pauta de regulação, foi finalizado o modelo regulatório para os serviços de RSU, realizado pela AFD, pela Expertise France e pelo Consórcio Egis-Fesp, em cooperação com a Abar e o MDR.

No setor de iluminação pública, foram propostos e discutidos com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) aperfeiçoamentos no ambiente de regulação, respeitados os limites de competência da agência federal, uma vez que se trata de um serviço público de titularidade municipal, com a edição da Resolução Normativa nº 888, de 30 de junho de 2020.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do diagnóstico realizado em 2017 sobre as perspectivas de investimentos em infraestrutura e das demandas municipais de apoio federal, o governo federal idealizou uma nova forma de fomento às concessões de entes subnacionais, cujo eixo-base é o fundo FEP. As parcerias que em seu estudo demonstrem ser a alternativa com melhor custo-benefício para a sociedade são vias para que a administração pública possa entregar projetos em menor prazo, com definições contratuais claras que possibilitem provimento de serviços com qualidade, sempre respeitando a capacidade de pagamento, em termos fiscais e de modicidade tarifária.

Após três anos e meio da edição da MP nº 786/2017, o governo federal concebeu e implementou um fundo de estruturação de projetos de concessões e parcerias, estabeleceu suas rotinas e métodos operacionais, definiu sua governança, logrou obter apoio de organismos internacionais de grande *expertise* técnica, e já obteve resultados significativos.

Todos os recursos utilizados pelo FEP foram aportados pelo governo federal – por meio da Seppi –, que permanece como único cotista, e tiveram origem no Orçamento Geral da União. Para cofinanciamento de iniciativas específicas com o objetivo de internalizar conhecimento no governo brasileiro, em particular na Caixa, foram firmados acordos de cooperação técnica com os seguintes organismos multilaterais: BID, IFC, AFD e UNOPS.

Aposta-se na especialização técnica do agente administrador do FEP para entregar projetos de qualidade com isenção e confiabilidade. O objetivo central é atender, simultaneamente, às demandas dos municípios por apoio federal na realização de investimentos de infraestrutura, aos anseios dos investidores por bons projetos e às necessidades da sociedade por melhores serviços.

Busca-se valorizar e praticar a transparência, sendo que os projetos e os resultados dos diferentes eixos de fomento podem ser acompanhados em sítio específico do PPI.¹³ O monitoramento federal é intenso, com vistas a estabelecer um conjunto conciso de medidas de fomento, para apoio integral aos entes.

Em aperfeiçoamento constante de seu funcionamento pela Caixa e de sua estratégia pelo governo federal, o FEP ainda é uma iniciativa nova e, com o andamento dos projetos, poderá consolidar seus procedimentos internos, investir na capacitação dos agentes públicos envolvidos e no fortalecimento das estruturas de governança do poder concedente e construir um sistema eletrônico nacional de projetos, integrado desde a seleção pública até a fase de execução contratual da concessão, para ser um painel federal dos projetos apoiados e uma ferramenta de apoio ao monitoramento dos projetos pelos entes concedentes.

Adicionalmente, o aumento da carteira de projetos traz ganhos de eficiência ao processo de estruturação. Isso porque a experiência dos projetos que encerram seu ciclo de estruturação é aproveitada como insumo para os processos futuros. Nesse sentido, busca-se a definição de diretrizes gerais para as estruturações e cláusulas-padrão nos editais e contratos (sem prejuízo às especificidades de cada projeto), com vistas ao estabelecimento e à utilização de melhores práticas nos projetos estruturados pelo fundo.

O objetivo do instrumento é proporcionar alternativas aos estados e municípios para estudar as possibilidades de utilizar as concessões e PPPs como formas de contratação e execução de projetos de infraestrutura. E é importante notar que a realização de projetos-piloto e a ampliação progressiva dos setores e dos projetos em carteira é questão-chave para o desenvolvimento desta estratégia, com vistas a possibilitar a internalização das lições aprendidas e o levantamento de melhores práticas no contexto brasileiro, visando ao ganho qualitativo constante nas estruturações de projetos.

Por fim, cumpre registrar que a ferramenta FEP foi intencionalmente constituída em elementos organizacionais flexíveis. Dessa forma, é possível promover sua utilização por outras instituições públicas ou privadas que se disponham a realizar os serviços de coordenação da estruturação de projetos de concessões e parcerias e assessoramento técnico durante todas as fases de desenvolvimento, além da Caixa, multiplicando a capacidade brasileira de estruturação de projetos de qualidade com isenção.

Em termos nacionais, a intensificação do uso do FEP pelos governos federal, estaduais e municipais pode representar instrumento poderoso para a construção de uma agenda de estruturação de projetos de infraestrutura com a previsibilidade, a continuidade, a intensidade e a regularidade requeridas para alavancar o

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3uKxbvM>>.

desenvolvimento da infraestrutura brasileira. Trata-se, portanto, de um instrumento concebido e organizado sob a forma de linhas de produção ou fábrica de projetos para fomentar o planejamento detalhado e a realização de iniciativas de infraestrutura.

REFERÊNCIAS

APMG INTERNATIONAL. **Guia de certificação de parcerias público-privadas (PPPs)**. High Wycombe: APMG International, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3n0K2XE>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 786, de 12 de julho de 2017. Dispõe sobre a participação da União em Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP), altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2017.

_____. **Pró-infra**: caderno 1 – estratégia de avanço na infraestrutura. Brasília: ME, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3JUQJVI>>. Acesso em: 5 de abr. 2021.

CONCESSÕES de iluminação pública de Aracaju (SE), Feira de Santana (BA) e Franco da Rocha (SP) organizadas no âmbito do FEP são leiloadas na B3. **B3: a bolsa do Brasil**, São Paulo, 14 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32Vkjso>>.

DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea. Volume v. 1, 2018. (Série 1970-2016).

FERREIRA, P. C. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 231-252, 1996.

FRISCHTAK, C.; DAVIES, K. O investimento privado em infraestrutura e seu financiamento. *In*: PINHEIRO, A. C.; FRISCHTAK, C. (Org.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014.

INTER.B – INTER.B CONSULTORIA INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS. **Carta de infraestrutura**: os investimentos em infraestrutura em 2018 e as projeções para 2019. Rio de Janeiro: Inter.B, 2019.

LEILÃO na B3 define empresas que vão modernizar a iluminação pública de Belém (PA) e Sapucaia do Sul (RS). **B3: a bolsa do Brasil**, São Paulo, 6 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sZ4LPn>>.

PINHEIRO, A. C. Preparação de projetos de infraestrutura no Brasil. *In*: 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.

RADAR PPP. **Sumário executivo**: dados do mercado de PPPs. PPP Summit 2016. São Paulo: Radar PPP, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/35NFgqX>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

RAISER, M. *et al.* **De volta ao planejamento**: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. Relatório nº 117392-BR. Washington: Grupo Banco Mundial, jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3AL8jGU>>.

SENADO FEDERAL. Comissão Especial das Obras Inacabadas. **Relatório preliminar da Comissão Especial das Obras Inacabadas**. Brasília: CEOI, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3JISdBp>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Diagnóstico das obras do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto**. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3zql7Sy>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

