

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE:** FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

EVANDRO NARCISO DE LIMA

Brasília-DF, 2022

EVANDRO NARCISO DE LIMA

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE: FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

.

Orientador

Professora Doutora Suely de Araújo

Brasília-DF 2022

EVANDRO NARCISO DE LIMA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 04 / 07 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Suely Mara Vaz Guimarães Araújo – Orientador

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz – IDP

Prof. Dr. Antonio Sérgio Araújo Fernandes - IDP- DF

L732p Lima, Evandro Narciso de
Parcerias público-privadas em municípios de pequeno porte: fatores críticos de sucesso / Evandro Narciso de Lima. – Brasília: IDP, 2022.

110 p.: il. Color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Prof(a). Suely de Araújo

1. Parceria público-privada. 2. Municípios. 3. Poder público. I. Título.

CDD: 341.3527

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa





DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que contribuíram a minha formação.



AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Doutora Suely de Araújo, minha orientadora, pela disponibilidade, atenção e profissionalismo.

Aos Prof. Doutores, Antonio Sérgio e Felipe Cruz, integrantes da banca examinadora, pela disponibilidade e pelas dicas preciosas durante a fase de qualificação.

Aos professores e colegas do IDP e aos meus colegas da CAIXA que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desse trabalho. Aos gestores e legisladores, técnicos municipais, administradores de empresas e demais autoridades que contribuíram com informações sobre os casos estudados.

Aos meus pais, Maria do Socorro e José Narciso, que me inspiraram desde à infância a ser uma pessoa melhor.

À Juliana, minha esposa e companheira de vida, sem o seu incentivo, apoio e motivação eu não teria alcançado este objetivo.

***“Feliz aquele que transfere o que sabe
e aprende o que ensina.”***

– Cora Coralina

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo identificar e analisar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que contribuíram para a estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP) em municípios brasileiros de pequeno porte, caracterizados como aqueles que possuem população inferior ou igual a 50 mil habitantes. Essa matéria tem ganho cada vez mais importância, visto que a contratação de PPP se apresenta como uma alternativa relevante, para que os municípios possam prover infraestrutura e prestar serviços públicos, em decorrência da baixa capacidade de investimento desses entes, cuja situação fiscal encontra-se impactada por uma estrutura de baixa autonomia de receitas, consumidas quase que totalmente pelas despesas de custeio. Para atingir este objetivo utiliza-se a metodologia qualitativa, apoiada em uma revisão de literatura, em uma cuidadosa análise documental e na realização de entrevistas semiestruturadas, com os principais atores que participaram do processo de estruturação das parcerias nos dois casos estudados: um contrato de concessão no segmento de iluminação pública, no município de Pederneiras (SP); e um contrato de concessão no segmento de resíduos sólidos, no município de Guarantã do Norte (MT). Ao final, elabora-se uma análise comparativa dos casos estudados, confrontando os resultados com os FCS apontados na revisão de literatura, descrevendo os aspectos positivos e negativos dessas experiências e apontando alguns caminhos que podem auxiliar outros municípios a buscarem nas PPP uma alternativa para solucionar problemas de infraestrutura ou prestação de serviços públicos.

Palavras-chaves: Concessão; Fatores Críticos de Sucesso; Municípios; Parcerias Público-Privadas; Poder Público.

ABSTRACT

The present work aims to identify and analyze the Critical Success Factors (CSF) that contributed to the structuring of Public-Private Partnerships (PPP) projects in small Brazilian municipalities, characterized as those with a population of less than or equal to 50 thousand inhabitants. This matter has gained more and more importance, since the contracting of PPP is presented as a relevant alternative, so that municipalities can provide infrastructure and provide public services, due to the low investment capacity of these entities, whose fiscal situation is impacted by a structure of low revenue autonomy, consumed almost entirely by current expenses. To achieve this objective, we used a qualitative methodology, supported by a literature review, a careful document analysis and semi-structured interviews with the main actors who participated in the process of structuring the partnerships in the two cases studied: a concession contract in the public lighting segment, in the municipality of Pederneiras (SP); and a concession contract in the solid waste segment, in the municipality of Guarantã do Norte (MT). At the end, a comparative analysis of the studied cases is elaborated, comparing the results with the FCS pointed out in the literature review, describing the positive and negative aspects of these experiences and pointing out some ways that can help other municipalities to seek in PPP an alternative to solve infrastructure problems or the provision of public services.

Keywords: Concession; Critical Success Factors; Counties; Public-Private Partnerships; Public Power.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPM	Custo Médio Ponderado de Capital
CIP	Contribuição para o custeio de Iluminação Pública
CGPPP	Conselho Gestor de Parceria Público-Privada
CPD	Companhia Paulista de Desenvolvimento
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CPP	Companhia Paulista de Parcerias
FCD	Fluxo de Caixa Descontado
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
FEP	Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPE	Ministério Público Estadual
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parcerias Público-Privadas
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
SEMA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNS	Sistema Nacional de Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico



STN

Secretaria do Tesouro Nacional

VFM

Value for Money



LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Contratação de PPP em municípios (2014 a 2017)

36

Figura 2

Contratação de PPP em municípios, comparativo entre os períodos 2004 a 2017 e 2018 a 2021

38

Figura 3

Fases, requerimentos e fatores críticos no desenvolvimento das PPP.

41

Figura 4

Comportabilidade da receita para pagamento dos encargos do contrato.

83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	
Etapas de avaliação e aprovação dos projetos e suas finalidades	
.....	34
Quadro 2	
Fatores críticos para o desempenho das PPP	
.....	40
Quadro 3	
Associação entre fatores críticos e <i>stakeholders</i>	
.....	43
Quadro 4	
Casos selecionados	
.....	49
Quadro 5	
Listagem da pesquisa documental da PPP de Garantã do Norte.	
.....	51
Quadro 6	
Listagem da pesquisa documental da PPP de Pederneiras	
.....	51
Quadro 7	
Características do desenho institucional da PPP de Garantã do Norte.	
.....	60
Quadro 8	
Comparativo dos FCS das PPP Garantã do Norte e Pederneiras	
.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Situação dos municípios brasileiros no IGF Investimentos 2018

.....18

Tabela 2

Amostra de entrevistados

.....53

Tabela 3

Contraprestações anuais projetadas

.....82

Tabela 4

Comparativo dos resultados antes e no final da ação quanto à aplicação do art. 154, VI do CPC/15

.....101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	17
1.2	TEMÁTICA E PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.3	OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	20
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	21
2	PPP – ENQUADRAMENTO TEORICO	24
2.1	CONCEITO E DEFINIÇÃO LEGAL	24
2.2	PRINCIPAIS ELEMENTOS CONTRATUAIS	28
2.3	FASES DA ESTRUTURAÇÃO DOS PROJETOS	31
2.4	A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM ÂMBITO MUNICIPAL	35
2.5	FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) NA ESTRUTURAÇÃO DAS PPP	39
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	46
3.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	47
3.2	ANÁLISE DOS DADOS E EVIDÊNCIAS	54
4	ESTUDO DE CASO 1: PPP GUARANTÃ DO NORTE	56
4.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO	56
4.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO ESTUDADO	57
4.2.1	PERCURSO DA PPP	58
4.2.2	DESENHO INSTITUCIONAL E ELEMENTOS DO CONTRATO	59
4.3	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	63
4.3.1	MOTIVAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DA PPP	63
4.3.2	ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO	65
5	ESTUDO DE CASO 2: PPP PEDERNEIRAS (SP)	72
5.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO	72
5.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO ESTUDADO	74
5.2.1	PERCURSO DA PPP	74
5.2.2	DESENHO INSTITUCIONAL E ELEMENTOS DO CONTRATO	76
5.3	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	79
5.3.1	MOTIVAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DA PPP	79
5.3.2	ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO	80

6 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS.....88

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....95

REFERÊNCIAS.....99

APÊNDICE.....106





INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Um dos maiores desafios dos municípios brasileiros nos últimos anos tem sido a execução de suas competências materiais, ou seja, pôr em prática o conjunto de ações concretas destinadas à satisfação do interesse público (DANTAS, 2014), como é o caso dos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como a implantação e operação de infraestrutura básica, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública e destinação adequada de resíduos sólidos. Entre os fatores citados pelos especialistas que explicam esse quadro de dificuldades destacam-se, a quantidade de competências materiais a cargo dos municípios; a falta de capacidade técnica e de articulação com os demais entes da federação; e a crise fiscal que os assola, reduzindo a capacidade de investimento (CURI *et al*, 2016).

Apesar do extenso rol de competências materiais previstas na CF/1988, ainda tivemos um amplo movimento de transferência das funções de gestão de políticas sociais para os municípios, nos anos seguintes a sua promulgação (ARRETCHE, 1999). Não obstante, remanescem as atribuições decorrentes do chamado princípio da subsidiariedade, ou seja, todas as atribuições não previstas na norma constitucional, mas que sejam consideradas de interesse local (BOURDIN, 2001; TORRES, 2001). Por fim, o poder público municipal, por ser o mais próximo do cidadão, é o mais sensível para atendê-lo nas questões de saúde e assistência social, o que torna ainda mais árdua a tarefa de reservar orçamento público para as diversas questões que demandam investimento.

Falando em capacidade de investimento, o último relatório do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF¹, ao tratar deste indicador, divide

¹ O índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) é um estudo anual realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, que faz uma análise das contas públicas municipais, com base nos relatórios fiscais das próprias prefeituras entregues à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O relatório analisa autonomia, gastos com pessoal, investimentos e liquidez.

os 5.337 municípios² avaliados em situação excelente, boa, difícil ou crítica. É relevante o percentual de municípios em situação crítica ou difícil, que somados chegam a 71% da amostra, com uma capacidade de investimento de apenas 3,1 e 5,9%, respectivamente, em relação a suas receitas totais (FIRJAN, 2019), em quadro que se explica, visto que a maioria dos municípios se encontram fortemente impactados por uma estrutura de baixa autonomia de receitas, consumindo quase a totalidade delas com despesas de custeio (Tabela 1)

Tabela 1: Situação dos municípios brasileiros no IFGF Investimentos 2018		
Situação	Municípios Enquadrados (%)	Média de investimentos (%)
Excelente	14,9	12,1
Boa	14	8,2
Difícil	24	5,9
Crítica	47	3,1

Fonte: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, 2019 (elaboração própria).

Do ponto de vista fiscal, a maioria dos municípios brasileiros precisa adotar medidas austeras, como redução das despesas de custeio, geração de receitas próprias e equalização dos recursos provenientes dos fundos de participação, o que demandará tempo e esforços. Até que essas condições cheguem, esses entes precisam dar solução aos seus problemas mais urgentes, como o provimento de infraestrutura e a prestação de serviços públicos. Trata-se de um cenário cada vez mais complexo e desafiador, exigindo das municipalidades novas soluções para enfrentar esses problemas.

É nesse contexto que as parcerias passam a ser vistas como instrumentos importantes e, entre elas, podemos destacar as PPP, com potencial de promover o incremento da eficiência e melhoria da qualidade na infraestrutura e na prestação dos serviços públicos.

Em relação às PPP, embora o modelo contratual tenha sido herdado pelo direito brasileiro, no final do século XX, da *Common Law*³ (DI PIETRO, 2017), sua utilização se intensificou a partir da promulgação da Lei nº 11.079/2004. Ressalte-se que naquela época o olhar era voltado à infraestrutura de grande porte, desconsiderando de certa forma o déficit da infraestrutura municipal (FORTINI, 2018).

² O Brasil tem atualmente 5.570 municípios.

³ Direito comum anglo-americano, baseado no costume, no uso e nas decisões judiciais.

Com o objetivo de intensificar o seu uso e tornar o instrumento mais atrativo, principalmente para os municípios de pequeno e médio portes (FORTINI, 2018), a Lei nº 13.529/2017 alterou o valor mínimo para celebração dos contratos, passando de R\$ 20 para R\$ 10 milhões. No mesmo ano o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), lançou o Programa de Apoio às Concessões Municipais, cujo objetivo é auxiliar os municípios na estruturação e desenvolvimento dos projetos, reconhecidamente um dos principais entraves no processo de contratação (CURI *et al*, 2016).

Ainda na seara dos incentivos, para apoiar os entes públicos na elaboração dos estudos, foi criado o Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP), a partir da promulgação da Lei nº 13.529/2017, podendo ser administrado por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União, com a finalidade de custear serviços técnicos especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e PPP de interesse dos entes federados, sendo medida relevante de apoio aos municípios, visto que a maioria tem dificuldades técnicas e financeiras para iniciar tais estudos.

1.2 TEMÁTICA E PROBLEMA DE PESQUISA

O tema de estudo concentra-se na avaliação das PPP como alternativa para atrair investimentos privados e auxiliar os municípios menores, notadamente aqueles com população inferior ou igual a 50 mil habitantes, a encontrar soluções para os seus problemas de infraestrutura e prestação de serviços públicos, como os relacionados à distribuição de água, coleta de esgoto, tratamento de resíduos sólidos, iluminação pública, mobilidade urbana, segurança pública, saúde, educação, esporte, cultura e lazer.

Partindo dessa concepção, o problema a ser pesquisado pode ser formulado através do seguinte questionamento: quais são os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) capazes de viabilizar a estruturação das Parcerias Público-Privadas (PPP) em municípios de pequeno porte? Como a opção é a realização de estudos de caso, há uma pergunta derivada de como esse processo se estruturou nos municípios de pequeno porte estudados.

Apesar do potencial e da crença de que os municípios serão os protagonistas do próximo ciclo de PPP (CURI *et al*, 2016), eles ainda encontram dificuldades na estruturação e na efetivação dessas

parcerias, notadamente os menores. Por esse contexto desafiador, no sentido de auxiliar a estruturação de arranjos que potencialmente beneficiem uma parcela significativa dos municípios brasileiros, a pesquisa pretende, ao avaliar duas parcerias estruturadas no âmbito de municípios de pequeno porte, evidenciar os fatores críticos para o sucesso da estruturação desses contratos, desde a fase de intenção pública até sua assinatura, e como eles contribuíram para o êxito do processo. Ambiciona ainda, através da análise das experiências vivenciadas, ressaltar os aspectos positivos e negativos dessas experiências e os principais desafios para a estruturação das PPP nos municípios com pequena população.

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral do presente trabalho é identificar e analisar os FCS que contribuíram para a estruturação de PPP nos municípios objeto dos estudos de caso e confrontá-los com aqueles identificados na revisão de literatura, evidenciar os pontos positivos e negativos dessas experiências, seus principais desafios e como as parcerias com o setor privado podem contribuir para que outros municípios logrem êxito na implementação de políticas públicas a seu cargo.

Constituem objetivos específicos do presente estudo:

- a) Conceituar e caracterizar as PPP;
- b) Analisar como se constitui o processo de estruturação dos projetos, desde a fase de intenção pública até a assinatura do contrato;
- c) Avaliar a experiência brasileira em municípios, notadamente naqueles com população inferior ou igual a 50 mil habitantes; e
- d) Identificar e compreender os fatores críticos para o sucesso para a estruturação das PPP nos casos estudados.

Ressalte-se que esse trabalho não pretende analisar as particularidades jurídicas das PPP, nem detalhes da sua origem ou minuciosidade das normas que as regulam. O olhar principal estará no campo da Administração Pública.

de solução de conflitos e *(iii)* verificar qual a recepcionalidade da parte processual diante da possibilidade de apresentar proposta de autocomposição perante o oficial de justiça.

Para alcançar os objetivos do trabalho, foi utilizada a pesquisa-ação, explicada por Thiollent (2011) como uma pesquisa social empírica com foco na ação para resolução de um problema coletivo (seja em grupo social, educacional, organizacional e outros) no qual pesquisadores e participantes da situação envolvem-se de forma cooperativa ou participativa. Assim, foram convidados oficiais de justiça de carreira em atividade, do quadro do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, e os que aceitaram o convite, juntamente com o pesquisador, tornaram-se os participantes da pesquisa-ação.

A pesquisa-ação partiu do problema de pesquisa apresentado, “o oficial de justiça pode ser inserido como ator na política judiciária de solução de conflitos?”, e a ação consistiu em o oficial de justiça informar às partes, no momento do cumprimento de mandado, a possibilidade de apresentar proposta de acordo ao oficial de justiça mediante uso do *nudge*⁴, como ferramenta comportamental na política pública.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está organizado em sete capítulos, iniciando por esta introdução, composta pela contextualização do tema, sua justificativa e relevância, seguida da descrição do problema de pesquisa e dos objetivos gerais e específicos que a norteiam.

O segundo capítulo é dedicado ao referencial teórico-conceitual das PPP, onde apresentamos: o conceito doutrinário e a definição legal; suas principais características, destacando sua importância como instrumento de colaboração e indução de soluções para os problemas de infraestrutura e prestação de serviços públicos; as principais fases do processo de estruturação; um relato da experiência brasileira no âmbito dos municípios, notadamente naqueles considerados de pequeno porte; e as contribuições teóricas para análise dos FCS para sua estruturação, desde a intenção pública até a assinatura do contrato.

O terceiro capítulo está reservado para a metodologia utilizada, descrevendo o desenho de pesquisa e a opção pelos estudos de caso, apresentando os municípios selecionados, além de explicar a

⁴ *Nudge* “é um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão: é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção (...)” (THALER; SUNSTEIN, 2019, p. 14).

metodologia de coleta de dados e a forma de operacionalização da análise.

O quarto e quinto capítulos são dedicadas aos dois estudos de caso, contemplando: contextualização do município e do marco legal e regulatório que serviu de base para a estruturação da parceria; as considerações sobre os casos estudados, passando por um relato sobre os principais eventos da fase de estruturação das PPP, pelo objeto e duração da concessão, seus principais elementos contratuais, como modelo de financiamento, matriz de risco, partilha de benefícios, indicadores de desempenho, garantias e mecanismos de salvaguarda; análise e discussão dos resultados, com enfoque para a motivação do poder público para a contratação do serviço público no modelo de PPP, o desenho institucional da parceria, os FCS identificados na fase de estruturação e os mecanismos utilizados para a prestação de contas perante o poder concedente e a sociedade.

No sexto capítulo nos dedicamos a fazer uma análise comparativa dos casos estudados, destacando os principais pontos de convergência e diferenças e confrontando-os com os FCS apontados na revisão de literatura.

Por fim, no sétimo capítulo, apresentamos as conclusões da pesquisa, fazendo um balanço das contribuições em relação aos objetivos propostos, os pontos positivos e as dificuldades encontradas para a estruturação das PPP nos municípios pesquisados, e ainda, apontamos caminhos para auxiliar outros municípios na missão de resolver seus problemas de infraestrutura e proporcionar à população assistida serviços públicos de qualidade.



2

PPP – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A iniciativa privada vem ganhando cada vez mais espaço na execução e implementação de políticas públicas e infraestruturas, através de parcerias cuja capacidade de alavancar investimentos tem sido essencial para o desenvolvimento sustentado de infraestruturas e serviços em diversos países. Entre as soluções neste campo, encontram-se as Parcerias Público-Privadas, conhecidas por PPP.

Por serem instrumentos largamente utilizados e testados em diversos países, pode-se afirmar que as PPP têm grande potencial de melhoria da eficiência pública, com a introdução de habilidades gerenciais e de investimentos do setor privado na produção dos serviços públicos, proporcionado crescimento e desenvolvimento econômico e tornando-se uma alternativa à privatização (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014; RIBEIRO; MEYER, 2006 *apud* THAMER; LAZZARINI, 2015). Tendo em vista seu potencial para aumentar o alcance e a eficácia das ações governamentais, aproveitando-se dos investimentos e da competência do setor privado (THAMER; LAZZARINI, 2015), importa conhecer em que consiste uma PPP. Iniciaremos por este ponto.

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Em primeiro lugar, cabe destacar que não existe uma definição universal sobre PPP, elas integram o gênero das parcerias na Administração Pública, em que o poder público se associa a terceiros, públicos ou privados, para a prestação de serviços públicos à coletividade (MARQUES NETO, 2017). Nessa perspectiva:

Além das PPPs, são exemplos de mecanismos de parcerias na Administração Pública os consórcios públicos, os contratos de gestão firmados com as organizações sociais, os termos de parceria firmados com as organizações da sociedade civil de interesse público e mesmos esquemas mais clássicos, mas cada vez mais empregados na gestão pública, como os convênios e as concessões comuns. (MARQUES NETO, 2017, p.3)

Embora integrem o gênero das parcerias na Administração Pública, as PPP guardam sensíveis diferenças com as demais espécies, podendo ser destacadas: a colaboração entre os parceiros, o nível de autonomia do ente privado, a remuneração associada ao desempenho e o compartilhamento de riscos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

Em relação à colaboração, como apregoa Firmino (2018, p. 1271), “de forma genérica, as PPP podem definir-se como instrumentos de colaboração entre atores públicos e privados”. De fato, decorrem da intenção do poder público de buscar, por meio da cooperação com a iniciativa privada, a solução para problemas de infraestrutura e prestação de serviços públicos, mormente aqueles não atendidos por falta de recursos para investimento; bem como da vontade do ente privado de se associar através de um contrato de longa duração, com compartilhamento de riscos e responsabilidades (NAVARRO-ESPIGARES; MARTÍN-SEGURA, 2011; POMEROY, 1998 *apud* ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

Além disso, as PPP podem ser consideradas mecanismo de financiamento do setor público, já que em geral caberá ao parceiro privado arcar com os custos de implantação, operação e manutenção do serviço público concedido, estando as contraprestações públicas condicionadas ao início da prestação do serviço e associadas ao desempenho, antecipando um benefício econômico e social que só seria possível no longo prazo (MERNA; SMITH, 1994 *apud* BRITO; SILVEIRA, 2005). Na fase de investimento, há possibilidade do aporte de recursos públicos, de forma a minorar o valor da contraprestação dispendida ao longo da execução contratual, o que não descaracteriza o aporte privado como forma de antecipar o bem ou serviço público.

Firmino (2014) divide as PPP em dois tipos: *contratuais* e *colaborativas*. As primeiras possuem uma natureza bem formalizada, com clara definição de responsabilidades, riscos e recursos a ser compartilhados pelos parceiros, “configuram-se como relações típicas de Principal-Agente⁵, onde o ator privado deve prestar um serviço solicitado pela entidade pública, depois de passar por um processo

⁵ A teoria do Principal-Agente considera a existência de dois atores, denominados principal e agente, que se relacionam por meio de um contrato, onde o agente se obriga a desempenhar algum serviço em benefício do principal, e que envolve a delegação de algum nível de autoridade e poder de decisão ao agente (MITNICK, 1973; JENSEN; MECKLING, 1976; MOE, 1984; GORMLEY; BALLA, 2008 *apud* FIRMINO, 2014).

competitivo de seleção” (FIRMINO, 2014, p. 24). As *colaborativas* se revestem de uma forma mais fluída, de cunho institucional, ou possuem uma natureza mais informal de colaboração, têm em comum uma maior partilha de recursos, responsabilidades e de tomada de decisão, incluindo convênios, acordos e pactuações similares.

Marques Neto (2017), por sua vez, divide-as em parcerias em *sentido amplo*, equivalendo a todo acordo entre entes públicos e particulares com o objetivo de viabilizar uma política pública, e em *sentido estrito*, quando há contrato entre as partes e este tem por objeto o provimento remunerado de utilidades públicas.

A diversidade de aplicação e formas de contratação das PPP faz com que encontremos uma pluralidade de conceitos e definições, o que leva Araújo e Silvestre (2014) a concluírem que reunir todas as suas características em um só conceito realmente não é tarefa fácil. Logo, inexistente uma definição de PPP universalmente aceita, os países que incorporaram essa figura em suas leis e processos o fizeram de maneiras diferentes (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2022).

No Brasil, as PPP são do tipo *contratual* e assumem o carácter de PPP em *sentido estrito*, sendo que a sua definição decorre da Lei nº 11.079/2014, que no seu artigo 2º as descreve como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Interpretando os objetivos da referida lei, Carvalho Filho (2020, p. 749) conceitua este tipo de concessão especial, como.

[...] um acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do poder público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.

Por essa razão, quando tratamos de PPP no direito brasileiro, falamos de concessão patrocinada ou administrativa, com características e especificidades que as diferem das chamadas concessões comuns, reguladas pela Lei nº 8.987/1995.

A distinção entre os tipos de concessão passa pelo filtro da autossustentabilidade: projetos autossustentáveis, ou seja, aqueles que não dependem da contraprestação do poder concedente, devem ser estruturados através da concessão comum, como é o caso de uma

rodovia, cuja tarifa paga pelos usuários é suficiente para remunerar a concessão; projetos que não são autossustentáveis, ou seja, aqueles que dependem da contraprestação pública, devem ser estruturados como PPP, valendo-se da modalidade patrocinada, no caso dos projetos em que é viável a cobrança de tarifa, mas ela é insuficiente para remunerá-lo; ou da modalidade administrativa, nos casos que envolvam serviços públicos em que não seja possível a cobrança de tarifa, por razões fáticas ou legais, ou quando a Administração Pública for tomadora direta do serviço (UNIVERSIDADE CAIXA, 2018).

O objeto de uma concessão patrocinada será sempre a prestação direta de um serviço público e a remuneração do parceiro privado a cobrança de tarifa dos usuários do serviço, complementada pela contraprestação pública, que não poderá exceder a 70% do custo total do projeto, salvo em caso de autorização legislativa específica (Lei nº 11.079/2004, art. 10, § 3º). Citemos como exemplo uma concessão de água, onde além da tarifa que será cobrada dos usuários, em regra, será efetuado o pagamento de valores por parte do poder público para subsidiar parte do projeto. Já na concessão administrativa, o objeto pode ou não compreender a prestação de um serviço público, e a remuneração do parceiro privado deriva exclusivamente da contraprestação pública. Citemos como exemplo a concessão de um hospital, onde o parceiro privado fica responsável pela gestão, operacionalização e execução de serviços de saúde e um contrato para construção, administração, limpeza e conservação de um centro administrativo (MARQUES NETO, 2017; FREITAS, 2018).

Apesar da diversidade de conceitos, modelos e formas de implementação, as PPP não podem ser caracterizadas como uma forma de privatização, neste último caso vende-se um ativo público para a iniciativa privada, ao tempo que nas PPP a iniciativa privada recebe o ativo público mediante concessão, implementa as melhorias necessárias para o provimento do serviço público ou da infraestrutura por seus próprios meios, para no final do prazo devolvê-lo à Administração Pública (BRITO; SILVEIRA, 2005). Dessa forma, as PPP são uma forma inovadora de o poder público utilizar os seus recursos para investimento, destinando suas economias para investir em áreas mais carentes, e convidando a iniciativa privada para participar de projetos onde ela possa ser mais eficiente e reduzir custos.

2.2 PRINCIPAIS ELEMENTOS CONTRATUAIS

Assim como há dificuldade para conceituar as PPP, também existem divergências para a sua caracterização. Dessa forma, para efeito deste estudo, importa descrever os elementos contratuais que caracterizam o modelo adotado pela legislação brasileira.

A partir da lei nº 11.079/2004, as principais premissas que um contrato deve observar para se enquadrar na modalidade são: o financiamento privado, a remuneração condicionada à disponibilização do serviço e vinculada ao desempenho, o compartilhamento dos riscos, a natureza contratual de longo prazo, as garantias de adimplemento e a obrigatoriedade de constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para implantação e gestão do objeto da parceria. Trataremos mais detalhadamente de cada um desses elementos adiante.

(i) O financiamento privado

A PPP caracteriza-se pela possibilidade de o ente público prestar um bem ou serviço público com o financiamento, pelo menos em parte, do setor privado, de forma que aquele possa se concentrar na formulação, planejamento e regulação da política pública objeto da parceria, deixando a execução e gestão a cargo do setor privado (MENEZES; VIEIRA, 2021).

Barbosa (2005) esclarece que, em geral, o setor privado fica responsável pelo financiamento total do serviço, incluindo as obras necessárias à execução do contrato e só após a sua disponibilização é que começa a receber a remuneração, exclusivamente do ente público ou combinada com cobrança de tarifa do usuário, como acontece com a forma tradicional da remuneração das concessões. Dessa forma, a amortização do investimento somente se inicia quando o serviço ou a utilidade já está disponível e o contrato em execução, conforme os objetivos traçados no projeto inicial.

(ii) A remuneração condicionada à realização do serviço e vinculada ao desempenho

A obrigatoriedade de vinculação do pagamento da contraprestação pública a efetiva disponibilização do serviço, é considerada por Brito e Silveira (2005) como um dos incentivos fundamentais à eficiência na gestão dos contratos de PPP. Já os indicadores de desempenho são o cerne do contrato e devem estar focados no resultado a ser obtido pelo poder público e pelo usuário. Quanto mais o indicador de desempenho focar no resultado, mais espaço terá a iniciativa privada para gerar ganhos de eficiência que deverão ser compartilhados com o usuário e com o poder público (RIBEIRO, 2011).

(iii) O compartilhamento de riscos

Nas PPP, ao contrário das concessões comuns, o “risco do financiamento compete primordialmente ao parceiro privado, mas não de forma exclusiva, sendo mitigado ou compartilhado em maior ou menor grau com o poder público” (ENEI, 2016, p. 43). Na concepção de Glaster (1999 *apud* ARAÚJO; SILVESTRE, 2014), a partilha de riscos e responsabilidades é o coração da parceria, sendo fundamental para que o contrato atinja seus propósitos e especialmente a eficiência econômica, o que significa alocar o risco para a parte contratual que possui melhores condições de geri-lo. Se de um lado o ente público busca o *Value for Money* (VFM), ou seja, a maior vantajosidade possível, por outro o ente privado visa lucro, razão pela qual, em tese, envidará os esforços necessários para garantir a eficiência do contrato e, por consequência, a eficiência da prestação do bem ou serviço público sob sua tutela.

A eficiente alocação de riscos pressupõe etapas prévias de identificação e precificação (MARTINS; VIANA, 2019). Eventuais déficits de objetividade, clareza e exatidão nos seus termos e condições podem propiciar aumento do custo de transação⁶, tornando as ofertas mais onerosas (GUIMARÃES, 2017). Por outro lado, o compartilhamento de riscos proporciona vantagens para ambos os lados, proporcionando ao poder público, em tese, redução do custeio na execução e ao parceiro privado mais facilidade para captar recursos, tornando-os menos onerosos (ENEI, 2016).

Carvalho Filho (2020), alerta para a necessidade de um controle eficiente por parte da Administração Pública sobre o contrato, pois o fato de o poder público se solidarizar com o privado em eventuais ocorrências de prejuízo, ainda que decorrentes de caso fortuito e força maior, fato do príncipe⁷ ou outras situações imprevisíveis, poderá ensejar em prejuízos, por consequências advindas da má gestão do contrato.

(iv) A natureza contratual de longo prazo

Por definição legal as PPP se caracterizam por contratos de longa duração. No modelo brasileiro esse prazo é definido na Lei nº 11.079/2004, sendo no mínimo 5 e no máximo 35 anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I). Dessa forma “a duração dos contratos deve ser estabelecida com base no tipo de ativo e na natureza do serviço, de forma que o investimento inicial feito pelo particular seja recuperado em um prazo adequado” (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 13) . Na prática, os contratos que envolvem aquisição de

⁶ É “[...] o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica.” (PONDÉ; FAGUNDES; POSSAS, 1997, p. 124).

⁷ É a determinação estatal imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo, constituindo uma álea administrativa extraordinária e extracontratual (MEIRELLES, 1990).

bens ou infraestrutura são firmados com prazos mais longos, como é o caso das PPP de resíduos sólidos e de iluminação pública objeto da presente pesquisa, enquanto aquelas que objetivam a prestação de um serviço público tendem a ser firmadas em prazos menores.

Para Brito e Silveira (2005, p. 11) a natureza contratual de longo prazo ganha relevância na medida que “permite a otimização de custos ao longo do ciclo de vida do empreendimento.”

(v) As garantias de adimplemento

A principal função das garantias é mitigar o risco de não cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo poder público (BRITO; SILVEIRA, 2005). Corroborando com essa abordagem, Enei (2018, p. 25) preceitua que “nas PPP, a principal ou por vezes a única fonte de receita do concessionário é justamente a contraprestação pública, de forma que o inadimplemento estatal constitui o principal risco dessa modalidade de contratação.”

Por ser vital para o modelo, a garantia de adimplemento tem previsão legal e objetiva: dar maior segurança ao parceiro privado, reduzindo o risco político, visto que as PPP são relações de longa duração, sujeitas a passar pelas mãos de diversos administradores, alguns mais receptivos e outros mais refratários ao modelo; reduzir o risco de inadimplemento, tendo em vista a situação fiscal do ente público, que pode mudar substancialmente durante o prazo do contrato; tornar o projeto mais atrativo para os interessados e para os investidores; reduzir o custo de transação, uma vez que o parceiro privado utiliza o contrato de PPP para tomar crédito no mercado e a existência de boas garantias reduz o risco do crédito e os juros cobrados pelas instituições financeiras, custos geralmente repassados aos contratos (ENEI, 2016; 2018).

Em relação às garantias, a Lei nº 11.079/2004 (art. 8º) enumera várias possibilidades. A lista não é taxativa, pois outros mecanismos podem ser instituídos através de leis locais ou estaduais. As principais garantias previstas na legislação são: vinculação de receitas, exceto as receitas tributárias; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia; garantias prestadas por instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público; e garantias prestadas por fundos internacionais, fundos garantidores ou empresa estatal criada para essa finalidade.

Como exemplo de fundo garantidor, podemos citar o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas⁸, do Estado do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Estadual nº 5.068/2007; e de empresa estatal prestadora de garantias, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP)⁹, cuja missão é viabilizar projetos de

⁸ Conforme o Manual de PPP do Estado do Rio de Janeiro.

⁹ Conforme Manual de Parcerias do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

parcerias de interesse do Estado de São Paulo, sobretudo quando envolvam a prestação de garantias ou algum suporte financeiro inicial e transitório. No âmbito federal, foi constituído o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, através da Lei nº 12.766/2012, com a finalidade de prestar garantias de pagamento das obrigações assumidas pelos entes públicos federais, estaduais e municipais.

(vi) A obrigatoriedade de constituição de uma SPE para implantação e gestão da parceria

Prevista na Lei nº 11.079/2004 (art. 9º), a SPE não constitui um novo tipo societário, mas uma nova empresa, podendo ser uma sociedade limitada ou uma sociedade anônima fechada ou aberta, esta última expressamente autorizada pelo §2º do artigo 9º da citada lei, criada com o objetivo único de executar a parceria. Sua finalidade é aumentar os níveis de governança, visto que os ativos e passivos dessa nova empresa não se comunicarão com a pessoa do ente privado vencedor da licitação. Féres (2005, n.p.), ao tratar sobre o tema, declara:

A novidade da regulação específica das SPE no âmbito da Lei das PPP reside, portanto, em admitir a participação do Estado, ao lado dos particulares, em entidade única, cujo objeto é concretizar os interesses veiculados em contrato de parceria [...] A afetação da parceria a uma nova sociedade, criada com o objetivo deste propósito específico, permite que o Estado melhor possa fiscalizá-la ou mesmo concorrer para eventualmente adequá-la às sucessivas realidades do palco social

2.3 FASES DA ESTRUTURAÇÃO DOS PROJETOS

Nesta seção abordaremos os pontos mais importantes de cada fase que contempla a estruturação dos projetos de PPP, tendo por base a sistematização apresentada por Thamer e Lazzarini (2015), que as dividiram em fase regulatória, de prospecção, de enquadramento, de estudo, de licitação e de seleção.

A fase **regulatória** tem como objetivo preparar as bases para que o ente possa realizar parcerias, criando um ambiente legal e regulatório que dê segurança às partes. Apesar da existência de uma vasta legislação nacional¹⁰, é recomendável que o ente público interessado na

¹⁰ Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões): disciplina os aspectos fundamentais da concessão de serviço público, como direitos e obrigações dos usuários do serviço

estruturação de PPP crie instrumentos próprios, detalhando a forma de organização e prestação do serviço público, diretrizes, regime tarifário, regulação, controle, garantias e direito dos usuários, entre outros elementos, podendo editar normas que restrinjam a delegação de certos serviços. A disciplina local sobre o tema traz mais estabilidade e segurança jurídica para os atores envolvidos. Nesta fase ainda deve ocorrer a definição de áreas ou setores de interesse para iniciativa de PPP, com a devida autorização do Poder Legislativo do ente público interessado.

A fase de **prospecção** tem por finalidade fazer o levantamento de demandas por parte do ente público. Nela, o poder público pode desenvolver o projeto por meios próprios, valendo-se de equipe multidisciplinar com servidores capacitados; ou através de empresas de consultoria especializadas, podendo dispor da contratação por meio de licitação, contratação direta ou Procedimento de Manifestação de Interesse¹¹ (PMI), previsto no artigo 3º, *caput* e § 1º da Lei nº 11.079/2004.

Palhares (2019) preceitua que nem todas as boas ideias contidas nos PMI irão se concretizar, pois a lei não obriga o ente público a executar o projeto, mas se o PMI obtiver êxito, o ente privado que o desenvolveu tem boas chances de colher um bom resultado, uma vez que ele pode participar do processo de licitação, salvo se o edital, de forma justificada, vedar sua participação (Lei nº 9.074/1995, art. 31), ou pelo menos ser ressarcido dos custos relativos ao procedimento (Lei nº 8.987/1995, art. 21). Nesse sentido, o autor afirma que:

, “Além de bom negócio para as empresas privadas, já que é possível mapear onde estarão os melhores investimentos em PPP, o PMI também é útil para os governos, que receberão um **direcionamento mais aprofundado sobre onde devem investir** e qual o impacto desse investimento”. (PALHARES,

concedido, encargos do poder concedente e do concessionário, premissas do regime tarifário, licitação e outros elementos;

Lei nº 9.074/1995: disciplina normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando a estruturação dos serviços concedidos e regulamentando especificamente os serviços de energia elétrica;

Lei nº 11.079/2014 (Lei das PPP): estabelece diretrizes dos contratos de PPP, como cláusulas contratuais obrigatórias, mecanismos de garantia, normas licitatórias, restrições orçamentárias à assunção de compromissos financeiros etc.;

Lei nº 12.766/2012, cria o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas;

Lei nº 13.529/2017: cria o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP).

¹¹ O PMI é o instrumento por meio do qual o poder público convida a iniciativa privada para que, por sua conta e risco, elabore os estudos de viabilidade dos projetos de concessões e PPP (RADAR PPP, 2021).

Outra forma de financiar o desenvolvimento do projeto é por meio do FEP, instituído pela Lei nº 13.529/2017 com o objetivo de financiar serviços técnicos especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e PPP da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, podendo ser criado e administrado por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União.

Para a seleção dos projetos que serão financiados pelo FEP, a lei prevê o instituto jurídico do chamamento público, devendo o edital definir os critérios de elegibilidade, enquadramento e seleção dos entes federativos. Após a seleção, os entes assinarão contrato com a instituição financeira, que ficará responsável por custear, as seguintes etapas do projeto: a) estudos preliminares, que consiste na avaliação inicial de viabilidade do projeto; b) estudos definitivos de viabilidade; c) audiência pública, que consiste na submissão do projeto para análise e questionamentos externos; e d) licitação, que consiste na seleção do ente privado para prestação do serviço. A recomposição dos valores despendidos pelo fundo será feita pelo ente privado vencedor da licitação ou pelo ente público, no caso do não aproveitamento do projeto, por desistência, alteração do escopo ou insucesso na transferência do empreendimento à iniciativa privada, devendo para isso apresentar garantias.

A fase de **enquadramento** tem como objetivo fornecer uma visão da base lógica do projeto, como as razões fundamentais que o embasam, a indicação dos custos e benefícios da solução proposta e do interesse preliminar a ser despertado na iniciativa privada. Nesta fase temos a discussão da problemática e a análise das condições básicas do procedimento, por meio da avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório; do cadastro de ativos; da situação fiscal do ente público; das garantias; da identificação do apoio político e social e da análise da equipe técnica do ente (UNIVERSIDADE CAIXA, 2018; RIO DE JANEIRO, 2020).

Realizam-se nesta fase os estudos preliminares, incluindo: identificação detalhada do objeto da PPP, demonstrando se o interesse público estará preservado; indicação da modalidade de concessão; estimativa do custo do investimento e da operação, valor e prazo do contrato; análise preliminar da estrutura de garantias e dos indicadores de desempenho, planos e metas que deverão ser alcançados; interesse

do mercado; benefícios e vantagens do projeto; análise preliminar dos impactos ambientais e aspectos jurídicos considerados relevantes (UNIVERSIDADE CAIXA, 2018; RIO DE JANEIRO, 2020).

Na fase de **estudos técnicos** a modelagem do projeto deverá ser concluída e aprovada. Consiste na avaliação da viabilidade técnica, econômica e financeira e na alocação dos riscos técnicos, econômicos, socioambientais e jurídicos, e corresponde a pelo menos sete etapas (Quadro 1).

Quadro 1: Etapas de avaliação e aprovação dos projetos e suas finalidades	
Etapa	Finalidade
<i>Viabilidade técnica</i>	Desenvolver a solução escolhida, com caracterização da obra ou serviço planejado, bem como estimativa de custos (orçamento sintético) e prazos de execução do serviço
<i>Viabilidade econômica</i>	Demonstrar a sustentabilidade financeira do projeto, verificar se o serviço é ou pode ser tarifado e identificar as fontes de receita pública que poderão ser destinadas
<i>Viabilidade Comercial</i>	Analisar o interesse do mercado (atratividade do projeto)
<i>Viabilidade Jurídica</i>	Avaliar a suficiência do quadro normativo para que o projeto seja desenvolvido, licitado, contratado e executado
<i>Viabilidade Socioambiental</i>	Avaliar os impactos sociais e ambientais do projeto e suas possíveis externalidades negativas
<i>Viabilidade Fiscal</i>	Analisar o controle de endividamento público e o fluxo de caixa, verificar se o projeto proporcionalmente reduzirá outras despesas ou aumentará receitas
<i>Value for Money</i>	Analisar os benefícios e os custos envolvidos no projeto e compará-los a alternativas de provisão do ativo ou serviço público, evidenciando a vantajosidade da utilização do modelo de PPP pela Administração Pública.

Fonte: Rio de Janeiro, 2021; Universidade Caixa, 2018 (elaboração própria).

A fase de **validação externa** do projeto consiste na sua submissão ao controle social, através da consulta ou audiência públicas; e aos órgãos fiscalizadores e validadores: Ministério Público (atuação fiscalizatória e de controle) e Tribunal de Contas (fiscalização e validação). A consulta e audiência

públicas¹² visam garantir a ampla divulgação de informações sobre a estruturação da PPP à sociedade e aos licitantes, permitindo esclarecimentos e recebendo contribuições. A realização de audiência pública é exigência legal apenas para as concessões de valor igual ou superior a R\$ 150 milhões (Lei nº 8.666/1993, art. 39).

A fase de **licitação**, compreende a etapa *interna* (pré-licitatória), quando se faz a análise dos questionamentos trazidos através das sessões públicas, promovendo as alterações que forem julgadas procedentes e convenientes; e a etapa *externa*, quando se faz a publicação do edital de licitação, o procedimento licitatório e a entrega de documentação, atestados e proposta.

A fase de **seleção** consiste na análise das propostas recebidas, seleção do ente privado que executará o projeto, apresentação das garantias e seguros e assinatura do contrato e das condicionantes para a sua eficácia.

Apresentam-se a seguir a experiência das PPP em governos locais brasileiros.

2.4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM ÂMBITO MUNICIPAL

Apesar de a Lei nº 11.079/2004 autorizar a participação dos municípios nas PPP, o que se desenhou na prática, a partir de sua promulgação, foi uma baixa adesão dos municípios, sobretudo os menores. Como explica Fortini (2018, p. 1) ao comentar sobre a norma editada em 2004 e a prática experimentada após sua vigência, “o olhar naquela época era voltado para a infraestrutura de grande porte, desconsiderando, de certa forma, o déficit de infraestrutura municipal”. Contudo, se as PPP nasceram com o objetivo de prover infraestrutura, desonerando o poder público de custeá-la de imediato, é esperado que os municípios possam celebrá-las, uma vez que esses entes respondem pela solução dos problemas locais, são os que têm menor capacidade de investimento e os mais impactos pelas crises financeiras (FORTINI, 2018).

Entre os fatores que contribuíram para a baixa adesão dos municípios, os especialistas citam a fixação pela Lei nº 11.079/2004 do piso de R\$ 20 milhões para o valor dos contratos, situação só alterada

¹² A consulta pública é um mecanismo de participação social não presencial usado pelo ente público para obter informações, opiniões e críticas da sociedade a respeito de determinado tema; a audiência pública consiste em uma reunião presencial, um debate entre a sociedade e o órgão responsável por sua realização (CONITEC, disponível em: <http://lithealth.com.br/diferenca-entre-consulta-publica-e-audiencia-publica/>. Acesso em 25 jun. 2022).

com o advento da Lei nº 13.529/2017, que reduziu o piso para R\$ 10 milhões. Segundo Fortini (2018), o piso se justificaria pelo argumento de que as PPP não podem ser utilizadas indiscriminadamente, pois de certa forma constituem endividamento público. Para Freitas (2018, p. 1), nem mesmo o piso de R\$ 10 milhões se justifica, “visto que as PPP foram criadas com a intenção de possibilitar o acesso dos municípios de pequeno porte a obras de alto custo”. Citando Meirelles (2016 *apud* FREITAS, 2018), o autor defende que o dispositivo legal seja relativizado possibilitando um leque maior de oportunidades de investimento e parcerias em municípios menores. Segundo o autor, tendo em vista a complexidade e o nível de exigência para contratação, haveria uma seleção natural, a fixação de um valor mínimo pouco contribuiria para a democratização e o alcance do instituto.

Segundo levantamento realizado na plataforma Radar PPP¹³, desde a promulgação da Lei das PPP em 2004 até o advento da Lei nº 13.529/2017, 104 contratos foram celebrados no país, sendo dois extintos de forma antecipada. Entre os contratos celebrados que estão em vigor, 51 foram firmados com municípios. Contudo apenas 6 foram assinados com municípios de pequeno porte: Paraty (RJ), que celebrou contrato no segmento de saneamento em 2014; Chapadão do Sul (MS), no segmento de resíduos sólidos em 2015; e Urânia (SP) em 2015, Guaratuba (PR) e Goianésia (PA) em 2016 e Campo Maior (PI) em 2017, todas no segmento de iluminação pública.

Importante frisar que, de acordo com levantamento do número de municípios por tamanho de população, realizado pelo IBGE¹⁴, com base no censo de 2010, 89% dos municípios brasileiros possuem população abaixo de 50 mil habitantes, o que nos faz refletir quão longe ainda estamos do objetivo de atrair a iniciativa privada para contribuir com a promoção da infraestrutura e dos serviços públicos em municípios de pequeno porte.

¹³ Informações extraídas da plataforma Radar de Projetos, disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/>. Acesso em 25 jun. 2022. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

¹⁴ IBGE (2010), disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/2098-np-censo-demografico/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>. Acesso em: 25 jun. 2022.

Figura 1:- Contratação de PPP em municípios (2004 a 2017)



Fonte: Radar PPP, 2022 (elaboração própria).

No campo das iniciativas governamentais, visando ampliar o número de PPP em municípios, foi criado o Programa de Apoio às Concessões Municipais, com fundamento na Lei nº 13.529/2017 e Decreto nº 9.217/2017. Este programa, cujo propósito é o incentivo ao incremento da infraestrutura municipal, começou com um piloto em 6 municípios – Bauru (SP), Juazeiro (BA), Porto Alegre (RS), São Simão (GO), Teresina (PI) e Uberaba (MG) – tendo como escopo projetos de infraestrutura nos segmentos de iluminação pública, saneamento, resíduos sólidos e mobilidade urbana. Seu objetivo consiste em prover apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento de projetos de concessão e PPP, com assessoramento da Caixa Econômica Federal (CAIXA), (UNIVERSIDADE CAIXA, 2018).

Para prover o apoio financeiro para a estruturação de projetos por meio do Programa de Apoio às Concessões Municipais, o Governo Federal criou o FEP, nos termos da Lei nº 13.529/2017, que autoriza a União a proceder a integralização de cotas em fundo administrado pela CAIXA e autoriza a contratação sem licitação do banco público pelos municípios interessados na estruturação de projetos, com a finalidade de custear os serviços técnicos profissionais especializados, sendo que os recursos provenientes do fundo são reembolsáveis pelo vencedor da licitação.

Dos municípios pré-selecionados para o piloto do Programa de Apoio às Concessões Municipais que tiveram seus projetos financiados por meio do FEP, apenas São Simão (GO) se enquadra como de pequeno porte. O município estruturou uma concessão integrada na área de saneamento, envolvendo os serviços de abastecimento de

água, esgotamento sanitário e destinação de resíduos sólidos¹⁵. Sua composição é inovadora, visto que integra a prestação de três serviços em um único processo, porém a parceria não pode ser tecnicamente enquadrada como PPP, trata-se de uma concessão comum.

No primeiro ciclo do programa foram selecionados 25 projetos, abrangendo 38 municípios em 14 estados, que beneficiarão quase 8 milhões de pessoas com serviços de iluminação pública, resíduos sólidos e esgotamento sanitário. Desse universo temos 4 projetos sendo estruturados com participação de 16 municípios de pequeno porte, sendo 2 projetos individuais, com os municípios de São Simão (GO) e São Gonçalo do Amarante (RN), e 2 consorciados, COMARES¹⁶ e CONVALE¹⁷.

Destaca-se neste ponto, as alternativas encontradas para atender municípios menores, integrar mais de um serviço público na mesma parceria e conjugar PPP com operações urbanas consorciadas e consórcios intermunicipais, esta última destacada por Curi *et al* (2016).

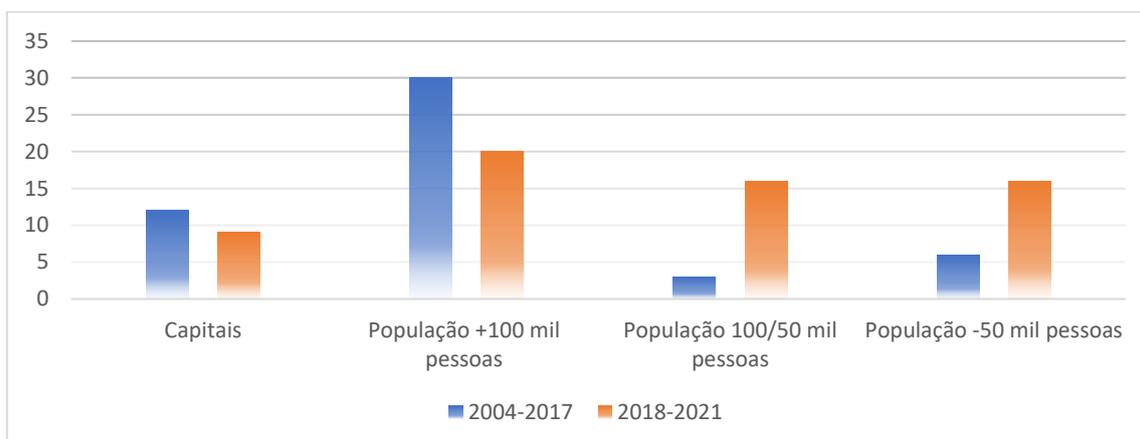
Para Curi *et al* (2016), verifica-se nos últimos anos uma revolução silenciosa em termos de PPP e concessões realizadas na esfera municipal, representando a maioria dos novos contratos, fundamentais para o salto do país em infraestrutura e necessários para melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. De fato, após a edição da Lei nº 13.529/2017 e das demais iniciativas governamentais relatadas, tivemos uma mudança de patamar em relação à participação dos municípios: dos 72 contratos assinados a partir de 2018, 61 ocorreram em municípios, sendo 16 em municípios de pequeno porte. Se ainda não é possível falar em revolução, pelo menos é visível o crescimento das PPP em municípios (Figura 2).

¹⁵ O projeto encontra-se na fase de licitação, tendo o seu edital lançado em 26/10/2021. Pelo edital o município receberá investimentos da ordem de R\$ 348 milhões, com contrato de 35 anos de vigência, que garantirá a cobertura dos serviços integrados de saneamento através de uma concessão comum Ministério da Economia (2021), disponível em: <<https://portal.ppi.gov.br/saneamento-basico-sao-simao>>. Acesso em: 25 jun. 2022).

¹⁶ Consórcio no setor de resíduos sólidos urbanos envolvendo os seguintes municípios do Ceará: Altaneira, Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (RADAR PPP, 2022).

¹⁷ Consórcio no setor de resíduos sólidos urbanos envolvendo os seguintes municípios de Minas Gerais: Uberaba, Conceição das Alagoas, Sacramento, Delta, Planura, Campo Florido, Veríssimo e Água Comprida (RADAR PPP, 2022).

Figura 2 - Contratação de PPP em municípios, comparativo entre os períodos de 2004 a 2017 e 2018 a 2021.



Fonte: Radar PPP, 2022 (elaboração própria).

Por outro lado, como acentua Figueirêdo (2018) ao fazer uma análise crítica da efetivação das PPP nos municípios do estado de Pernambuco, embora tenhamos um avanço na utilização das PPP por parte dos municípios, notadamente a partir da alteração legislativa que reduziu o valor mínimo do investimento para R\$ 10 milhões, ainda é necessário desmistificar o seu uso, uma vez que a falta de familiaridade com o tema por parte da Administração Pública municipal, tem como consequências o receio em se iniciar o desenvolvimento de projetos e a não estruturação de uma equipe técnica capaz de conduzi-los.

Discorreremos na sequência sobre os fatores críticos para o sucesso das PPP, tema essencial para a análise dos estudos de caso desenvolvidos nesta pesquisa.

2.5 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS) PARA A ESTRUTURAÇÃO DAS PPP

A perspectiva dos FCS surgiu no campo da gestão da informação, com o objetivo de auxiliar executivos a determinar a informação necessária e relevante para a tomada de decisão. Mais tarde, seu campo de pesquisa ampliou-se “para a estratégia dos negócios com o intuito de ajudar as empresas a traçar uma estratégia de sucesso e para a implementação dos mais variados sistemas, processos e práticas de gestão operacional” (MONTEIRO, 2012, p. 1). Focam-se nos elementos determinantes para que uma organização ou um projeto atinja seus objetivos. Identificá-los e planejar sua execução com base em variáveis estratégicas é fundamental para o sucesso ou o fracasso de um projeto

ou negócio. Nas palavras de Rockart (1982 *apud* HARDCASTLE; EDWARDS; AKINTOYE; LI, 2005), autor que popularizou o termo, são as “poucas áreas-chave de atividade em que resultados favoráveis são absolutamente necessários para um gestor atingir seus objetivos”.

Nesta seção apresentamos esses elementos fundamentais para o sucesso na estruturação das PPP, baseado nos trabalhos de Firmino (2014; 2018), Thamer e Lazzarini (2015) e Menezes e Vieira (2021). Este campo doutrinário servirá de alicerce para a pesquisa empírica, cujo objetivo será confrontar os principais elementos trazidos por essa perspectiva com os casos estudados. Como apregoa Zhang (2003 *apud* THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 824), este tipo de análise se mostra importante em virtude de existir uma variedade de “fatores que se combinam para determinar o sucesso ou fracasso de um projeto em relação aos seus objetivos”.

Firmino (2014), que foca seu trabalho nos aspectos políticos-institucionais e destaca a importância do suporte governamental, que deve garantir um bom enquadramento legal e regulatório, uma boa aceitação política em torno do projeto e a transparência dos processos, além de um procedimento licitatório eficaz, resultante da transparência e competição na fase de concurso, a boa escolha dos parceiros privados, a definição clara dos objetivos, das responsabilidades e das recompensas, a existência de bons mecanismos de monitoramento para controlar os resultados e uma sistemática de avaliação e acompanhamento das oportunidades e riscos em torno do projeto; além de condições macroeconômicas favoráveis e de um mercado financeiro acessível (HOFMEISTER; BORCHERT, 2004; EVANS; BOWMAN, 2005; LI *et al*, 2005; CABRAL, 2009 *apud* FIRMINO, 2014).

No seu trabalho mais recente, Firmino (2018) elabora um quadro síntese onde organiza os FCS em três categorias: fatores políticos, institucionais e contexto da iniciativa privada, sendo os dois primeiros ligados à fase de estruturação dos projetos (Quadro 2) e o último ligado à fase de execução da parceria, não inclusa neste trabalho em razão da limitação da pesquisa.

Quadro 2: Fatores críticos para o desempenho das PPP		
Fatores Críticos		Dimensões
<i>Fatores Políticos</i>	<i>Adequação do Modelo de</i>	• Avaliação do custo-benefício favorável à realização do projeto;
		• Aferição correta do VFM da opção PPP (PSC);

	<i>PPP para o Projeto</i>	• Comportabilidade da despesa;
		• Viabilidade técnica.
	<i>Compromisso Político</i>	• Situação política estável (regime e sistema políticos);
		• Relativo consenso político e social em torno dos projetos de PPP a realizar;
		• Política de PPP sonante (clareza de posicionamento e objetivos governamentais).
	<i>Transparência e Accountability</i>	• Publicação da principal informação relativa às PPP;
		• Procedimentos concursais de seleção de parceiros transparentes.
	<i>Quadro Legal e Regulatório</i>	• Lei de enquadramento geral das PPP;
		• Legislação setorial e de contratação pública;
		• Regulação dos contratos;
• Definição dos termos contratuais sobre: mecanismos de pagamento e de repartição de benefícios; matriz adequada de riscos; salvaguardas e garantia dos parceiros; indicadores de desempenho; renegociação, saída e cessação do contrato;		
• Standardização de procedimentos concursais e de contrato.		
<i>Fatores Institucionais</i>	<i>Capacitação Institucional</i>	• Existência de uma unidade de PPP bem apetrechada de recursos;
		• Perícia técnica e experiência em PPP (não dependência de consultores externos);
		• Boa governação pública (organização e coordenação das entidades com responsabilidades em PPP).
	<i>Seleção do Parceiro Privado</i>	• Ambiente concorrencial na fase de concurso público;
		• Procedimento concursal com procedimentos bem delineados; caderno de encargos, com indicação dos requisitos técnicos, dos indicadores de desempenho e dos critérios de avaliação dos parceiros privados.

Extraído de: FIRMINO, 2018, p. 1273, com base em Aziz (2017); Kwak, Chih e Ibbs (2009); OCDE (2012).

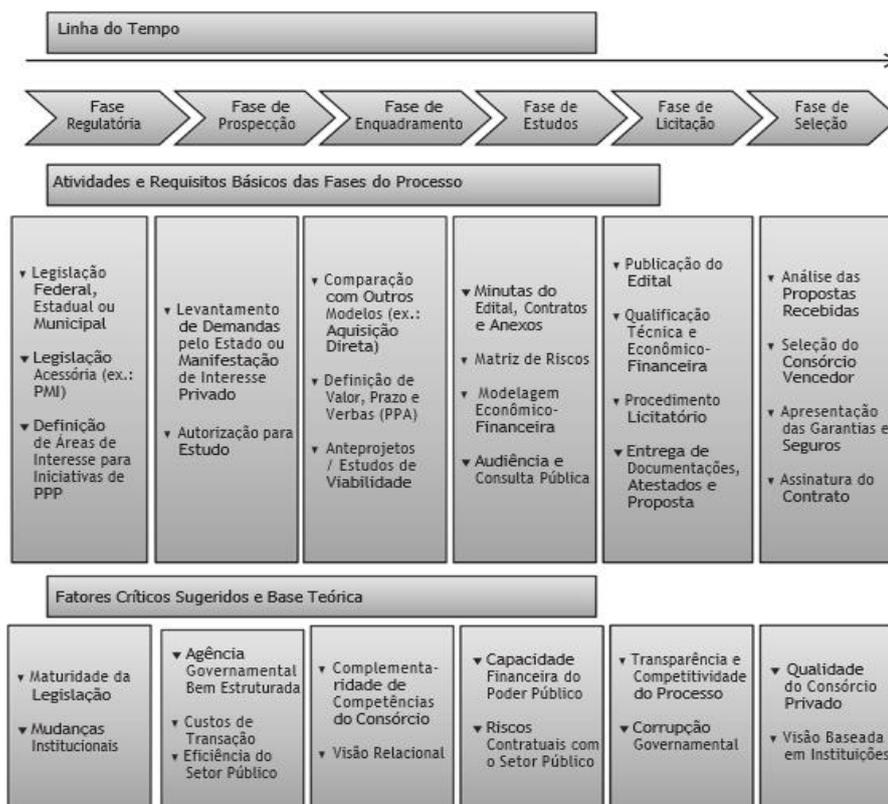
Thamer e Lazzarini, apoiados no trabalho de Li e colaboradores (2005 *apud* THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 824), elencam os fatores críticos com possíveis influências no processo global de parcerias. Para esses autores:

Os principais fatores críticos de sucesso encontrados na literatura acadêmica listados em ordem decrescente de importância relativa percebida, foram: consórcio privado forte; alocação e divisão de riscos apropriada; processo de concorrência competitivo; responsabilidade e compromisso dos setores público e privado; estudo de custo/benefício realista e extensivo; viabilidade técnica do projeto; transparência no processo licitatório; boa governança; marco regulatório favorável; mercado financeiro disponível; suporte político; provisão de garantias pelo poder público; ambiente

macroeconômico estável; agência pública bem organizada; autoridade compartilhada entre público e privado; suporte social e transferência de tecnologia.

Avançando no tema, Thamer e Lazzarini (2015) fazem uma correlação entre os FCS e as fases do processo de estruturação de parcerias, sugerindo quais seriam os fatores mais relevantes para o avanço de cada fase do processo e em qual base teórica se assentam as hipóteses desenvolvidas (Figura 3).

Figura 3 - Fases, requerimentos e fatores críticos no desenvolvimento das PPP.



Extraído

de: THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 826.

Menezes e Vieira procuraram identificar os FCS relacionando-os com os *stakeholders*¹⁸ recorrentes nas PPP. A partir da tipologia proposta por Gomes *et al* (2010, *apud* MENEZES; VIEIRA, 2021) organizaram os atores que influenciaram no processo de estruturação, para associá-los aos fatores críticos. Para sintetizar o trabalho, elaboraram um quadro em que associam os FCS aos diversos

¹⁸ Stakeholders são as partes interessadas, ou seja, todas as pessoas ou grupos de interesse que serão afetados pelas ações de um empreendimento, empresa, projeto ou negócio.

stakeholders que possuem interlocução com as fases de estruturação do projeto (Quadro 3).

Quadro 3: Associação entre fatores críticos e <i>stakeholders</i> .		
Categoria	Stakeholders	Fatores Críticos
Regulador e formador de agenda	Agências governamentais	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente econômico favorável; - Processo licitatório Competitivo e transparente; - Unidade de PPP; - Experiência do parceiro público com PPP; - Boa Governança; - Alocação adequada de riscos; - Compartilhamento de autoridade entre os parceiros; - Compromisso dos parceiros; - Capacidade financeira dos parceiros; - Oferta de garantias pelo poder público; - Contrato com regras claras; - Marco regulatório adequado; - Viabilidade técnica do projeto; - Sistema de monitoramento e avaliação do projeto.
Colaborador	Parceiro privado	<ul style="list-style-type: none"> - Parceiro privado competente; - Alocação adequada de riscos; - Compromisso dos parceiros; - Compartilhamento de autoridade entre os parceiros; - Capacidade financeira dos parceiros; - Oferta de garantias pelo poder público; - Contrato com regras claras.
	Financiadores	- Financiamento disponível.
	Consultorias de PPP	- Viabilidade técnica do projeto
	Universidade	<ul style="list-style-type: none"> - Viabilidade técnica do projeto; - Sistema de monitoramento e avaliação do projeto
Regulador	Legisladores	<ul style="list-style-type: none"> - Marco regulatório adequado; - Ambiente político estável e apoio político;
Legitimador	Comunidade local e usuários	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio popular; - Ambiente político estável e apoio político.
Formador de agenda	Sindicatos e federações empresariais	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente político estável; - Apoio político.
Controlador e colaborador	Órgãos de controle, Minist. Público e mídia.	- Sistema de monitoramento e avaliação do projeto.

Extraído de: MENEZES; VIEIRA, 2021, p. 134-135 (adaptado pelo autor).

Em perspectiva complementar, Cutrim, Tristão J. e Tristão V. (2017) identificam fatores restritivos à realização de PPP, a partir da percepção de diversos *stakeholders* entrevistados. O resultado da pesquisa elenca os fatores que podem comprometer o desempenho

das parcerias, dificultando seu avanço. Os autores sintetizaram e agruparam as sugestões, a saber.

[...] risco político; risco jurídico; restrições ambientais; desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos; baixa rentabilidade deste tipo de projeto; dificuldade na obtenção de financiamento bancário; tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP; falta de preparo técnico dos gestores do setor público; falta de um órgão central para gerenciar as PPP e conflitos de interesse entre os setores público e privado (CUTRIM; TRISTÃO J.; TRISTÃO V., 2017, p. 41).

A partir da visão dos autores estudados construímos uma matriz de análise, com os FCS que serão observados durante o estudo dos casos, conforme descrito no capítulo de metodologia da pesquisa, desenvolvido na sequência.



3

3

METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa busca evidenciar e analisar os FCS para estruturação de PPP em municípios de pequeno porte. Para atingir seus objetivos e responder às questões colocadas, utiliza-se uma abordagem qualitativa. Apoiada em Sampieri; Collabo e Lucio, Firmino (2014) esclarece que um desenho desse tipo não pressupõe a utilização de métodos de coleta de dados com medição numérica, mas se associa a uma abordagem fundada na realidade concreta dos acontecimentos, os quais pressupõem interpretação para a produção de achados visando gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos.

Recorrendo a Godoy (1995) e Silva e Menezes (2005), Freitas e Jabbour (2011, p. 9) apresentam as seguintes características da pesquisa com enfoque qualitativo:

“[...] o pesquisador é o instrumento chave, o ambiente é a fonte direta dos dados, não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos, têm caráter descritivo, o resultado não é o foco da abordagem, mas sim o processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo.”

(Para Gil (1991), a pesquisa qualitativa tem como principal objetivo interpretar o fenômeno que observa. No caso objeto do nosso estudo, o foco principal está na efetividade da utilização de PPP para solucionar problemas de infraestrutura e de prestação de serviços em municípios de pequeno porte.

Para o desenvolvimento da pesquisa recorreremos à metodologia do estudo de caso, uma vez que o propósito do trabalho é reunir informações detalhadas e sistematizadas sobre um fenômeno contemporâneo inserido em um contexto real (YIN, 2010; PATTON, 2002 *apud* FREITAS; JABBOUR, 2011). Para Shein (1971, *apud* YIN, 2010, p. 38), “a essência de um estudo de caso [...] é que ele tenta iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: porque elas são tomadas, como elas são implementadas e com que resultado”.

Enquanto metodologia, o estudo de caso compreende uma lógica de coleta, análise e interpretação de dados e sua utilização compreende as seguintes etapas:

[...] (1) o desenvolvimento da teoria; (2) a seleção dos casos e a definição do protocolo de coleta de dados; (3) a condução de cada estudo de caso individual e a redação do seu relatório completo; (4) a extração das conclusões em relação aos casos e o relato de casos cruzados com a indicação da extensão da lógica da replicação. (YIN, 2010, p. 80-83).

Do conjunto dessas técnicas fizemos uso da análise documental, que reúne como vantagens a precisão e a vasta cobertura (tempos e eventos) e da aplicação de entrevistas semiestruturadas com o objetivo de obter informações que possam complementar os achados da análise documental e conhecer a realidade de cada caso e os fenômenos a ela associados (YAN, 1994 *apud* FIRMINO, 2014).

Expostas as linhas gerais da presente pesquisa, cabe maior detalhamento dos procedimentos adotados, realizados a seguir.

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A burocracia de médio escalão se situa entre a de alto escalão e a de O primeiro passo foi a definição das questões de pesquisa e o estabelecimento dos seus objetivos geral e específicos. Após esse passo decidimos pela abordagem qualitativa de caráter descritivo, com preponderância da análise documental complementada por entrevistas semiestruturadas. Definimos ainda a técnica do estudo de caso, tendo em vista a necessidade de analisar os fenômenos associados aos FCS em um contexto real.

O desenvolvimento da teoria, apresentado no segundo capítulo deste trabalho, foi realizado a partir do estudo de 30 trabalhos, envolvendo livros, artigos científicos, manuais, conteúdo de cursos de capacitação e *sites* relacionados ao tema e compreenderam a produção literária das seguintes categorias teóricas em relação às PPP: conceito e definição legal, características, fases da estruturação dos projetos, a experiência brasileira em municípios e o referencial teórico dos FCS, elemento central do nosso problema de pesquisa. O conhecimento desse referencial teórico foi fundamental para a pesquisa aplicada, visto que pressupõe confirmar ou rejeitar os

pressupostos, face à prática experimentada no âmbito dos municípios pesquisados.

Após o desenvolvimento da teoria, partimos para a definição dos casos objeto do estudo. Decidimos analisar dois casos tendo em vista a complexidade que envolve o processo de estruturação de uma PPP, com diversas fases, múltiplos procedimentos e abordagens, demandando levantamento documental extenso e profundo. Tais fatos, associado ao tempo pactuado para realizar o trabalho poderiam inviabilizar a pesquisa, caso a decisão fosse por mais casos. As premissas utilizadas para a escolha dos casos foram:

a) Concessões ocorridas em municípios brasileiros com população igual ou inferior a 50 mil habitantes, assinadas entre os anos de 2020 e 2021. O objetivo deste recorte temporal é abranger as concessões cujos procedimentos para a sua estruturação, ou pelo menos a maioria deles, tenham ocorrido após a promulgação da Lei nº 13.529/2017 e demais iniciativas governamentais que facilitaram a estruturação de PPP em municípios.

b) Concessões cujos segmentos fossem representativos no universo de contratações de PPP. A escolha deu sobre os segmentos de iluminação pública e de resíduos sólidos, uma vez que há um crescente mercado privado interessado em firmar parcerias nestes segmentos. Segundo levantamento realizado pelo Banco Mundial (2022), com base no site Radar PPP, desde a promulgação da Lei nº 11.079/2004 até 8 de março de 2022, das 188 PPP celebradas no Brasil, 59 foram de iluminação pública e 35 no segmento de resíduos sólidos, representando juntos 50% das parcerias firmadas no período.

c) Concessões que tivessem a maioria dos materiais e documentos disponibilizados na *internet*, facilitando assim o acesso aos dados necessários à pesquisa. Também levamos em conta a distinção regional de forma a tornar ainda mais representativa a amostra.

Estabelecendo o recorte temporal, tivemos 10 contratos assinados, sendo 6 no segmento de iluminação pública e 2 no segmento de resíduos sólidos¹⁹. O critério de publicidade e disponibilidade dos dados, documentos e materiais foi decisivo para a escolha do caso de iluminação pública e o critério de distinção regional

¹⁹ Informações extraídas da plataforma Radar de Projetos, disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/>. Acesso em 25 jun. 2022. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

para a escolha do caso de resíduos sólidos. Dessa forma, os casos selecionados estão apresentados no quadro 4, abaixo:

Quadro 4: Casos selecionados.		
	Caso 1	Caso 2
<i>Segmento</i>	Resíduos Sólidos	Iluminação Pública
<i>Município</i>	Guarantã do Norte (MT)	Pederneiras (SP)
<i>Empresa</i>	Amazônia Resíduos SPE Ltda.	Consórcio Luz de Pederneiras SPE S/A
<i>Data contratação</i>	15/09/2021	11/11/2020
<i>Escopo</i>	Implantação e operação do aterro sanitário, incluindo destinação final e monitoramento.	Modernização, otimização, expansão, operação e manutenção da rede de iluminação pública.

Fonte: Radar PPP, 2022 (elaboração própria)

A partir do modelo de Firmino (2018), complementado por Thamer e Lazzarini (2015) e Menezes e Vieira (2021) elaboramos uma matriz de análise dos FCS, que serviu de base para a análise documental e para as entrevistas, sem deixar de investigar e conhecer outros fatores que possam ser peculiares às parcerias estudadas. A saber:

(i) **Quadro legal e regulatório** – verificar a existência de um quadro legal e regulatório, avaliando a legislação local de enquadramento e qual o seu alcance, assim como as normas de caráter infralegal (decretos, resoluções e portarias); a legislação setorial; os mecanismos de contratação pública e regulação dos contratos. Observar ainda a maturidade dessa legislação e se essa condição pode ter influenciado o processo de contratação.

(ii) **Capacitação institucional** – verificar a existência de uma unidade de PPP e de conselhos e comitês locais e se estes órgãos possuem conhecimento e experiência para colaborar com o desenvolvimento dos trabalhos, se são compostos por profissionais do próprio ente ou terceirizados e se nessa fase o ente se serviu de consultorias externas. Verificar ainda, a organização e coordenação de outras entidades com responsabilidades em PPP.

(iii) **Compromisso político e social** – observar se a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo é harmoniosa e se a agenda legislativa é executada regularmente, permitindo que as normas necessárias para a execução das políticas públicas sejam aprovadas; como se

estabeleceu o apoio político e popular; quais as ações implementadas para se obter consenso em torno do projeto e qual o formato adotado nas audiências e consultas públicas. Também é importante verificar a percepção dos setores da sociedade que serão impactados pelo projeto e como o ente público administrou eventuais tensões relacionais.

(iv) **Adequação do modelo de PPP ao projeto** – analisar a viabilidade técnica, o custo-benefício e o custo de oportunidade do projeto; a adequação da despesa ao orçamento público e se foi adotado algum modelo para comparar a opção PPP com alternativas tradicionais de contratação do setor público, como é o caso da metodologia de VFM²⁰. Verificar ainda se a adequação do modelo contribuiu para a eficiência do setor público e para a redução dos custos de transação.

(v) **Definição dos termos contratuais** – verificar como se dará a forma de pagamento das contraprestações públicas; a repartição das receitas geradas por atividades acessórias ou decorrentes de melhorias adotadas que causem redução dos custos; a adequação da matriz de riscos, no sentido de identificar aqueles que podem interferir no ciclo de vida da concessão e se sua distribuição ocorreu de acordo com a parte que tem melhores condições de geri-lo; os mecanismos de salvaguarda, com previsão de renegociação, saída e cessação do contrato; e as garantias. E ainda, identificar e avaliar os indicadores de desempenho e sua conexão com os objetivos do contrato e com o sistema de pagamento.

(vi) **Seleção do parceiro privado** – observar o ambiente concorrencial em torno do projeto e se o edital de concorrência foi delineado de forma a favorecer a competição. Verificar ainda se os procedimentos concursais foram publicados e se ocorreram de maneira transparente.

(vii) **Transparência e prestação de contas** – verificar se as principais informações relativas as PPP estão publicadas no *site* de internet do poder público, assim como a prestação de contas da parceria, como dados financeiros, planos de metas e indicadores de desempenho, entre outros.

²⁰ Segundo Borges e Neves (2005, p. 75)) *Value for Money* (VFM) “é a mensuração da diferença apurada entre o que seria fazer a mesma obra através do Estado ou de um particular contratado para assumir seus riscos e custos.”

Definidos os FCS a serem analisados, sistematizamos as principais fontes de evidência e procuramos estabelecer uma correlação entre eles, conforme quadros 05 e 06 abaixo.

Quadro 05: Listagem da pesquisa documental da PPP de Guarantã do Norte	
Concessão de resíduos sólidos de Guarantã do Norte	
Temas	Fontes de evidência de natureza documental
Quadro legal e regulatório	Lei Municipal nº 1.809/2018 Lei Municipal nº 1.675/2018 LC Municipal nº 257/2017
Capacitação institucional	Atas do Conselho Gestor de PPP nº 001 a 004/2019 Resoluções do Conselho Gestor de PPP nº 001 e 002/2019
Compromisso político e social	Ata da audiência pública realizada em 21/01/2020 Atas do Conselho Gestor de PPP nº 001 a 004/2019
Adequação do modelo de PPP ao projeto	Caderno I – Proposta preliminar Caderno II – Estudos de infraestrutura e operação Caderno III – Modelagem econômico-financeiro Caderno IV – Modelagem jurídica Caderno V – Documentação complementar
Definição dos termos contratuais	Contrato PMGN nº 162/2021 1º termo aditivo ao contrato PMGN nº 162/2021 2º termo aditivo ao contrato PMGN nº 162/2021
Seleção do parceiro privado	Editais nº 001/2020 e 002/2021 e retificações
Transparência e prestação de contas	Site da Prefeitura de Guarantã do Norte Edital do PMI Portaria nº 1042/2021

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Quadro 06: Listagem da pesquisa documental da PPP de Pederneiras²¹	
Concessão de resíduos sólidos de Guarantã do Norte	
Temas	Fontes de evidência de natureza documental
Quadro legal e regulatório	LC Municipal nº 3.298/2015 LC Municipal nº 3.299/2015 LC Municipal nº 3.501/2018
Capacitação institucional	LC Municipal nº 3.298/2015
Compromisso político e social	Relatório da Consulta Pública ocorrida entre 02/01/2019 e 04/02/2019 Atas do Conselho Gestor de PPP
Adequação do modelo de PPP ao projeto	Justificativas para contratação Modelagem econômico-financeira Modelagem jurídica – institucional Modelagem técnica
Desenho institucional	Contrato nº 118/2020

²¹ Toda a documentação relativa à parceria encontra-se reunida no site da prefeitura de Pederneiras. Disponível em: <https://www.pederneiras.sp.gov.br/portal/servicos/56/ppp-iluminacao-publica/>. Consulta em: 25 jun. 2022.

	Contrato nº 56/2021
Seleção do parceiro privado	Edital nº 003/2019 Atas de abertura das propostas, julgamento e homologação
Transparência e prestação de contas	Site da Prefeitura de Pederneiras Lei nº 3.495/2018

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Realizado o levantamento documental, procedemos a análise de todos os documentos, que nos permitiram identificar as principais características de cada uma das concessões, os atores envolvidos no processo e os fatos relevantes que serviram de subsídio para a elaboração do roteiro de entrevista. A análise dos dados documentais é apresentada nos capítulos 4 e 5, na subseção considerações sobre o caso estudado.

Em relação às entrevistas, partimos de um roteiro com questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam com o tema (TRIVINOS, 1987 *apud* MANZINI, 2004), conferindo flexibilidade na coleta dos dados. O roteiro padrão consta no Apêndice 1 do presente trabalho, sendo utilizado como ponto de partida e adaptado a partir da análise documental de cada parceria e do ator envolvido em cada fase do processo, com a adição de questões de natureza mais concreta e específica (FIRMINO, 2014).

Tratando da importância do planejamento da coleta de informações, Manzini (2003), baseando sua pesquisa em Goode e Hatt (1979); Manzini (1990, 1991) e Rea e Parker (2000), enumera a necessidade de planejamento das questões que visam atingir os objetivos pretendidos, a adequação da sequência de perguntas, a elaboração de roteiros, a necessidade de adequação destes por meio de juízes e a realização de entrevista piloto, para adequar o roteiro à linguagem dos entrevistados.

A partir da pesquisa documental selecionamos 30 potenciais atores a serem entrevistados, com a finalidade de complementar a pesquisa documental, captar percepções e opiniões sobre os fatores que levaram ao sucesso da estruturação da PPP e outros aspectos relevantes de cada parceria estudada. Por esta razão, adotamos o modelo de entrevista individual, indicado “quando se busca o aprofundamento em determinado tema, o mapeamento da percepção específica do indivíduo ou quando o tema é de alguma forma sensível” (BATISTA; DOMINGOS, 2017, p. 17).

Após estabelecer contato diretamente com o ator ou com a entidade que ele representa, recebemos algumas negativas e fizemos uma avaliação da participação da entidade e do nível de conhecimento do potencial entrevistado na estruturação das parcerias, uma vez que a entrevista individual visa a profundidade na exploração do tema, decidindo por realizar entrevistas com 14 atores, sendo 7 vinculados ao caso de Guarantã do Norte e 7 vinculados à Pederneiras. Na perspectiva qualitativa, a representatividade da amostra não está na quantidade de entrevistados, mas na profundidade da abordagem e nas diferentes percepções dos entrevistados acerca do objeto em estudo. Nesse sentido, buscou-se identificar representantes de diferentes grupos, funções ou posições, e a partir dessas diferenças mapear o fenômeno em questão (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Na sequência definimos os atores que seriam entrevistados, cujo detalhamento da amostra apresentamos na Tabela 2, sendo que a maioria dos entrevistados desempenhou mais de um papel durante o processo de estruturação.

Tabela 2: Amostra de entrevistados.	
Cargo ou função do entrevistado	Quantidade
<i>Secretários municipais</i>	2
<i>Membros de comitês gestores e comissões temáticas</i>	4
<i>Legisladores municipais</i>	2
<i>Representantes da sociedade e participantes das audiências</i>	2
<i>Consultores e representantes das empresas responsáveis pelos estudos</i>	2
<i>Representantes das empresas concessionárias dos serviços</i>	2

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Foi empregada a entrevista semiestruturada seguindo um roteiro padrão de perguntas, conforme detalhado na Apêndice 1 deste trabalho, que foi adaptado de acordo com o papel desempenhado por cada ator, trazendo à luz questões específicas sobre o tema ou matérias pouco elucidadas durante na fase de análise documental. Consoante apregoa Batista e Domingos (2017), uma entrevista dá centralidade ao entrevistado e não ao questionário, dessa forma o entrevistador precisa estabelecer uma relação de confiança, construir um roteiro coeso e estabelecer uma progressão lógica plausível de forma a motivar o entrevistado a expor o seu ponto de vista. Por essa razão o roteiro foi adaptado para cada ator, com supressões e acréscimos de forma a explorar o seu conhecimento e vivência ao longo do processo.

3.2 ANÁLISE DOS DADOS E EVIDÊNCIAS

No final, após todo o procedimento de levantamento documental e das entrevistas realizadas, partimos para a análise e interpretação dos dados. Esta etapa, segundo Borges, Hoppen e Luce (2009, p. 886 *apud* FREITAS; JABBOUR, 2011) consiste em “examinar, categorizar, tabular e recombinar os elementos de prova, mantendo o modelo conceitual e as proposições iniciais do estudo como referências”.

Seguindo o processo descrito por Freitas e Jabbour (2011) fizemos a transcrição fidedigna dos dados evidenciados, que foram elucidados, complementados ou confrontados pelas entrevistas realizadas; a descrição detalhada das evidências coletadas; a análise dessas evidências com base no referencial teórico, onde foram identificadas as convergências e as divergências com a literatura e o cruzamento das evidências coletadas entre os dois casos, visando a comparação das evidências no sentido de obter uma replicação literal ou teórica.

Após essa etapa partimos para a produção dos relatórios de cada caso e o relatório cruzado, que serviram de base para a elaboração dos capítulos 4, 5 e 6 da presente pesquisa.

Apresentada a proposta metodológica os dois capítulos a seguir serão discorrerão sobre os casos estudados.



4

4

ESTUDO DE CASO 1: PPP DE GUARANTÃ DO NORTE (MT)

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO

Guarantã do Norte é um dos 141 municípios do Estado do Mato Grosso, situado na região Centro-Oeste do país, localizado ao extremo norte do estado, às margens da rodovia BR163, divisa com o Estado do Pará. O município possui população estimada de 36.439 habitantes²², 74,31% localizados em área urbana, que ocupa 65,9 km², representando 1,38% de sua área total e possui 5.558 residências.

De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)²³, em 2020 o município possuía 74,31% da população atendida com abastecimento de água, 20,91% com esgotamento sanitário e 18% com drenagem de águas pluviais, com atendimento pleno apenas na coleta de lixo, porém sem coleta seletiva e sem tratamento e destinação final adequados aos resíduos sólidos. Seus indicadores de saneamento encontram-se abaixo da média do Estado e do país, o que demonstra a situação de vulnerabilidade do município.

Para auxiliar o poder público no alcance de seus objetivos estratégicos, entre eles o de dar provimento ao tratamento e destinação adequados aos resíduos sólidos, o município resolveu criar o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social através das PPP, por meio da Lei Municipal nº 1.809/2018.

Entre os principais aspectos que norteiam o marco legal das PPP, destacam-se:

²² Informação extraída da plataforma IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/guaranta-do-norte/panorama>. Acesso em: 25 jun. 2022>.

²³ Dados extraídos do SNIS 2020, disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/mt/guaranta-do-norte>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

- a) A definição dos seus objetivos, que consistem em implementar e desenvolver obra, serviço ou empreendimento público e explorar a gestão das atividades deles decorrentes;
- b) A remuneração dos parceiros privados segundo critérios de desempenho;
- c) Os tipos de parcerias possíveis: concessão patrocinada e administrativa;
- d) O conceito de serviço público para efeito de parcerias, abrangendo aqueles prestados pela Administração Pública direta ou por seus delegados;
- e) O controle social, legislativo e das agências reguladoras;
- f) As principais diretrizes para contratação, como eficiência, transparência, responsabilidade fiscal, social e ambiental, repartição de riscos, sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos;
- g) A criação do Conselho Gestor das PPP, definindo os seus membros e fixando suas competências;
- h) O rol de garantias que poderão ser oferecidas pelo município ao ente privado; e
- i) As condições e os procedimentos para inclusão de projetos no programa, com destaque para a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP).

Numa primeira avaliação geral podemos concluir que a legislação municipal que versa sobre as PPP é um instrumento tecnicamente consistente, voltado a atrair a iniciativa privada para os principais projetos do município, abrangendo institutos capazes de dar segurança jurídica aos entes privados interessados em estabelecer parcerias; permitindo que eles, por sua conta e risco, verifiquem as carências que eventualmente possam ser supridas pelo poder público com a colaboração privada.

4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO ESTUDADO

O caso estudado refere-se a uma concessão administrativa, constituída através do contrato PMGN/MT n° 162/2021 assinado em

15/09/2021, entre o município de Guarantã do Norte (MT) e a empresa SARAGUAIA Saneamento Ambiental do Araguaia Ltda., aditivado em seguida para substituir a concessionária pela SPE criada para administrar a concessão, a empresa Amazônia Resíduos SPE Ltda. Seu objetivo consiste na realização do serviço de implantação, operação e manutenção de um aterro sanitário, incluindo a destinação final e o monitoramento dos resíduos sólidos urbanos para atender o município e, em tese, mais 7 municípios vizinhos incluídos nos estudos técnicos²⁴.

A licitação dessa concessão administrativa se deu por meio da Concorrência Pública nº 002/2021, do tipo técnica e preço, em que era permitida a formação de consórcio sem restrição da quantidade de empresas, com prazo de duração fixado em 30 anos, contados da data da ordem de início.

4.2.1 PERCURSO DA PPP

Com a finalidade de orientar a participação de interessados no processo de obtenção dos estudos, levantamentos e propostas para estruturar o modelo de concessão, o poder público resolveu fazer um PMI, através do edital de chamada pública nº 001/2019, sendo os estudos técnicos de engenharia, econômico-financeiro e jurídico realizados pela empresa SANORTE Saneamento Ambiental Ltda., especializada e licenciada na destinação final de resíduos sólidos nas classes IIA e IIB²⁵, que presta serviços para particulares e para diversas prefeituras no estado do Mato Grosso.

O PMI foi aprovado pelo Comitê Gestor do Programa Municipal de PPP em 11/11/2019, através da Ata nº 004/2019, que também instituiu o grupo e comissão temática de auxílio ao estudo e análise da proposta

²⁴ Os municípios relacionados são Peixoto de Azevedo, Itaúba, Nova Santa Helena, Novo Mundo, Terra Nova do Norte, Nova Guarita e Marcelândia.

²⁵ A classificação dos resíduos sólidos é realizada de acordo com sua natureza física, composição química, riscos potenciais ao meio ambiente e origem. A norma divide os resíduos na Classe I (resíduos perigosos) e Classe II (resíduos não perigosos), estes podendo ser classificados como IIA ou não inertes, que possuem propriedades como biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água e IIB ou inertes, os quais não são solúveis, nem inflamáveis, não sofrem qualquer tipo de reação física ou química, nem afetam negativamente outras substâncias que entrem em contato com esse tipo de resíduo. NBR nº 10.004/2004, disponível em: <https://analiticaqmresiduos.paginas.ufsc.br/files/2014/07/Nbr-10004-2004-Classificacao-De-Residuos-Solidos.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

de viabilidade técnico-econômico e autorizou o pedido da unidade competente para realizar os procedimentos para obtenção dos estudos preliminares, visando à gestão do Aterro Sanitário do Município, para tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

Em 23/12/2019 o Comitê Gestor aprovou os projetos, estudos e levantamentos elaborados pela empresa SANORTE no âmbito do PMI, sendo a audiência pública realizada em 21/01/2020 e a Concorrência Pública nº 001/2020 publicada em 01/04/2020. Em 22/06/2020 foi publicado o resultado da licitação tendo como vencedora a própria empresa SANORTE. A referida empresa chegou a assinar contrato com o poder público e constituir SPE para gestão da concessão, porém não deu início a execução do contrato, que foi rescindido por caducidade em 28/01/2021.

Considerando os estudos já elaborados, foi publicada a Concorrência Pública nº 002/2021 em 11/06/2021, tendo como vencedora a empresa SARAGUAIA – Saneamento Ambiental do Araguaia Ltda., que assinou contrato em 15/09/2021, adiante aditivado para incluir a empresa Portal da Amazônia Concessionária de Resíduos SPE Ltda., criada exclusivamente com a finalidade de gerir a parceria, conforme determina a Lei Municipal nº 1.809/2018 e o edital da concorrência.

4.2.2 DESENHO INSTITUCIONAL E ELEMENTOS DO CONTRATO

Analisando o modelo da PPP de Guarantã do Norte, podemos constatar que a relação é do tipo Principal-Agente, onde os atores são obrigados através de um contrato, cujas cláusulas definem os direitos e as obrigações das partes (FIRMINO, 2014). O município (Principal) delega ao parceiro privado (Agente), a prestação de um serviço público, a implantação e operação do aterro sanitário, mediante a cessão da área de 47,48 hectares destinada ao aterro, conforme descrição contida no item 4 do Edital da Concorrência Pública nº 002/2021 e remuneração mensal atrelada ao desempenho dos serviços prestados. No quadro abaixo, sintetizamos as principais características desse desenho institucional.

Quadro 7 – Características do desenho institucional da PPP Guarantã do Norte

Características	Desenho Institucional
<i>Tipo de relação</i>	Principal-Agente
<i>Natureza da relação</i>	Delegação do serviço público de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos do principal para o agente
<i>Atributos da relação</i>	Formal, sendo as relações limitadas entre os parceiros através do contrato PMGN/MT n° 162/2021
<i>Princípios de organização</i>	Contrato com responsabilidades bem definidas, regras de repartição dos riscos e avaliação de desempenho e de resultados, mecanismos de salvaguarda e saída da relação
<i>Divisão de responsabilidades</i>	Clara definição de direitos e obrigações entre os parceiros, sendo a divisão de riscos adequada para o modelo de concessão proposto.
<i>Divisão dos resultados</i>	Não há previsão contratual de divisão dos resultados provenientes das receitas geradas pelas atividades complementares e acessórias ou de projetos associados.

Fonte: Firmino, 2014 (elaboração própria).

Não é a falta de qualificação a causa excludente da atuação do Em relação aos seus elementos contratuais, analisaremos o modelo de financiamento da concessão; a matriz de risco; a partilha dos benefícios; os indicadores de desempenho; as garantias e os mecanismos de salvaguarda.

Quanto ao modelo de financiamento, a concessão em foco será remunerada por um sistema de contraprestação mensal baseada na quantidade de lixo destinado ao aterro, na proporção de R\$ 148,10 por tonelada, sendo facultada à concessionária a exploração de fontes de receitas complementares, acessórias ou de projetos associados (cláusula). Para efeito de garantia de financiamento o valor do contrato foi precificado em R\$ 103,808 milhões, que corresponde ao somatório das contraprestações mensais ao longo da concessão, conforme 2º termo aditivo²⁶ assinado em 16/02/2022.

A análise da alocação de riscos está prevista na cláusula 21 e evidencia uma repartição de riscos entre os parceiros público e privado congruente com a estrutura e o tipo de PPP contratada (FIRMINO, 2014). De modo geral a concessionária é responsável pela assunção dos riscos inerentes à implantação e gestão da concessão e o poder concedente assume o risco legal, jurídico e político que possam afetar a parceria. O contrato cuida ainda do caso fortuito e da força maior, cujas consequências não possuam cobertura securitária disponível no

²⁶ O termo aditivo teve como finalidade precificar o contrato para fins de garantia, fato não ocorrido no contrato original.

mercado brasileiro, situação que pode ensejar recomposição do equilíbrio econômico-financeiro ou até mesmo a extinção da concessão.

Deste modo, o risco de execução do projeto pertence ao parceiro privado, incluindo: a obtenção de licenças, permissões e autorizações; as mudanças no plano de investimentos ou nos projetos por mera liberalidade da concessionária; bem como os chamados riscos de construção, como o erro em projetos e em estimativas de custos e gastos; e as variações de custos de insumos e nos custos de manutenção e investimentos. Responde ainda pelos riscos relacionados à exploração das atividades complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados ao objeto do contrato, riscos coerentes com a legislação federal e municipal e com a posição dos autores apresentadas no capítulo 2.

Pelo contrato, a concessionária garante a qualidade e o atendimento às especificações técnicas dos serviços, bem como aos fatores de disponibilidade e de desempenho; a saúde e a segurança dos trabalhadores a ela subordinados; os prejuízos causados a terceiros e ao meio ambiente por sua culpa, dos seus colaboradores ou de empresas a ela vinculadas; responde pelo risco financeiro decorrente de financiamentos assumidos para a realização de investimentos ou para o custeio de serviços, incluindo os riscos que possam ser objeto de cobertura por seguros oferecidos no Brasil.

Nos termos do contrato, os riscos da concessionária compartilhados com o poder público que implicam em reequilíbrio econômico-financeiro são de ordem legal, jurídica e política, dessa forma, as alterações legislativas ou regulamentares, as decisões judiciais ou administrativas, com implicações específicas para a PPP, a imposição de novas obrigações ou alteração unilateral das obrigações impostas pelo poder Público, dão direito a compensação à concessionária quando se traduzirem em aumento de custos, redução ou perda de receitas.

Embora o contrato autorize o ente privado a promover atividades que possam gerar receitas acessórias, não faz qualquer menção a divisão dos benefícios advindos dessas atividades, lacuna relevante. Com algum esforço podemos considerar a previsão da cláusula 18 *item* 18.3, que trata da possibilidade do prazo de tais atividades ultrapassarem o termo da concessão, nos casos que demonstrem benefícios significativos para a Administração Pública; e da cláusula 25,

que trata das revisões ordinárias, quando prevê a possibilidade de analisar e eventualmente alterar os fatores de disponibilidade e desempenho, e as especificações do objeto do contrato, para incorporar eventuais avanços tecnológicos e aprimorar a prestação dos serviços objeto da concessão, quando poderá ser revisto o equilíbrio econômico-financeiro, em benefício da concessionária ou do concedente.

Os indicadores de desempenho encontram-se previstos no contrato sob as denominações fator de disponibilidade e fator de desempenho, são apurados mensalmente através de um verificador independente²⁷ e impactam diretamente na remuneração da concessionária, através de um sistema de glosa de percentuais sobre o valor da remuneração bruta. Seu não atendimento sistemático pode ensejar inclusive a intervenção do poder concedente (cláusula 34, item 34.2). Esses indicadores compreendem um conjunto de metas, padrões de qualidade, formas de aferição e periodicidade para a avaliação da qualidade dos serviços prestados, discriminados no anexo II do contrato. Seus principais indicadores são: índice de atendimento urbano da coleta de resíduos sólidos; tempo médio de execução do serviço; índice de tratamento do resíduo gerado; eficiência no tratamento do chorume; taxa de eficiência da coleta seletiva; e taxa de operação e funcionamento do aterro.

No âmbito da concessão é definido um conjunto de mecanismos de salvaguarda dos parceiros, cujo objetivo é assegurar a proteção dos respectivos interesses e a manutenção do equilíbrio de custos e benefícios (FIRMINO, 2014). Em relação ao parceiro privado, a principal salvaguarda diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão, previsto nos direitos da concessionária (cláusula 13); na alocação de riscos (cláusula 21); no equilíbrio econômico-financeiro (cláusula 22); e nas revisões ordinárias e extraordinárias (cláusula 25 e 26). Existem ainda garantias quando o atraso no pagamento da remuneração ultrapassar 90 dias, hipótese que facultará ao parceiro privado a suspensão dos investimentos e das atividades consideradas não essenciais, sem prejuízo do direito à rescisão do contrato. (cláusula 17).

A intervenção na concessão constitui salvaguarda ao parceiro público, permitindo que ele atue perante uma insatisfação ou

²⁷ O verificador independente é um agente externo, que se coloca como entidade isenta, responsável por acompanhar a execução do contrato e verificar o desempenho das atividades realizadas pela concessionária (RADAR PPP, 2021).

impossibilidade do cumprimento do contrato. As hipóteses estão previstas na cláusula 34: paralisação injustificada das atividades objeto da concessão; desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de má-administração que coloque em risco a continuidade da concessão; inadequações, insuficiências ou deficiências graves e reiteradas dos serviços, obras e demais atividades; não atendimento sistemático dos fatores de disponibilidade e desempenho; utilização de infraestrutura do aterro sanitário para fins ilícitos; e omissão na prestação de contas ao poder concedente ou o oferecimento de óbice à atividade fiscalizatória.

Em relação às garantias, há recomendação no caderno IV dos estudos técnicos para alteração do art. 227 da LC Municipal nº 257/2017, desvinculando os recursos da taxa de coleta de lixo dos recursos do IPTU, após a sua arrecadação, e dando destinação direta para uma conta vinculada a ser criada e administrada por agente fiduciário contratado pelo município. A ideia é dar maior garantia ao ente privado em relação ao adimplemento da contraprestação mensal pelo serviço prestado.

O contrato de concessão menciona a criação do fundo soberano e da conta vinculada de pagamento para o trânsito dos recursos provenientes da arrecadação da taxa de resíduos sólidos (cláusula 17)), devendo o poder público assegurar a existência de saldo suficiente para garantir o pagamento das contraprestações mensais, na hipótese de as projeções de arrecadação mostrarem-se insuficientes, reconhecendo o direito da concessionária de rescindir o contrato no caso da não efetivação da garantia. Já o poder público conta com previsão contratual de garantia de execução do contrato, a ser oferecida pelo ente privado (cláusula 26), através de caução, títulos da dívida pública brasileira, seguro-garantia ou fiança bancária.

4.3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.3.1 MOTIVAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DA PPP

Os motivos que levaram o município de Guarantã do Norte a realizar um PMI para a contratação de uma PPP para dar tratamento e destinação final aos resíduos sólidos urbanos, estão presentes em vários documentos que instruem o seu processo preparatório, entre os quais destacamos o Edital de

Chamamento Público nº 001/2019 e a Proposta Preliminar (Estudos Técnicos, Caderno I), complementados pelas entrevistas semiestruturadas.

Entre as principais motivações, destacamos: a necessidade de dar uma correta destinação e tratamento aos resíduos sólidos domiciliares e comerciais do município, que em 2019 correspondiam a 20 toneladas de lixo por dia, volume integralmente destinado ao lixão da cidade; atender à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/2010; à Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), Lei nº 11.445/2007; e ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), Lei nº 1.675/2018, que entre seus objetivos prevê a universalização da coleta e o tratamento e destinação final adequada dos resíduos sólidos, e ainda atrair capital privado, tendo em vista a falta de estrutura financeira do município para realizar os investimentos necessários.

Conforme diagnóstico apontado nos estudos técnicos, durante anos o município vem sofrendo com ações do Ministério Público Estadual (MPE) e da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA/MT), provocados por denúncias de depósitos irregulares no entorno do lixão, presença de pessoas em situação de vulnerabilidade, queimadas irregulares e proliferação de vetores. A área do lixão tem aproximadamente 5 hectares e está localizado a uma distância de 700 metros de um núcleo residencial, não possui instalação administrativa, balança, vigilância e nem mesmo proteção por cercas, sendo todo o lixo armazenado a céu aberto.

Tendo em vista a necessidade de dar destinação adequada aos resíduos, assegurar uma boa qualidade ambiental, garantir melhor aproveitamento do potencial econômico dos reciclados, agregar valor ao ciclo de resíduos com o fomento da atividade dos catadores, atender a legislação vigente e reduzir os impactos ambientais, a prefeitura destinou área de 45,43 hectares, localizada a 18km da área urbana do município, com capacidade para receber 100 toneladas por dia de lixo e com licença emitida pela SEMA/MT em 23/07/2012, válida por 3 anos, mas a falta de recursos necessários para a implantação do aterro impediram o município de levar o projeto adiante. Em 2019, o poder público renovou a licença ambiental da área e resolveu convidar a iniciativa privada para participar do projeto, através da instauração de um PMI. Antes disso, já havia tentado realizar o projeto com recursos do Orçamento Geral da União, do estado do Mato Grosso ou financiamento.

Conforme argumentos esboçados nos estudos técnicos, por meio do PMI, o município objetiva viabilizar uma parceria para realizar os serviços citados, com vistas a obter benefícios e vantagens, como a modernização e melhoria da qualidade dos serviços prestados, a otimização da gestão, a desoneração do investimento, ganhos de escala e redução dos riscos de descontinuidade dos serviços.

O estudo realizado pela empresa SANORTE apresenta uma proposta de natureza consorciada para a destinação final e tratamento dos resíduos, considerando o município de Guarantã do Norte e outros 7 municípios localizados na região de abrangência do futuro aterro, anteriormente nominados, com uma população urbana total de 66.447 habitantes. No estudo foi considerada uma geração de resíduos da ordem de 0,850 kg/hab./dia, totalizando 56,51 toneladas. Considera-se que essa solução é a que traz mais atratividade à proposta, contribuindo para o equilíbrio econômico-financeiro da parceria.

4.3.2 ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

:

Nesta subseção abordaremos os FCS da PPP de Guarantã do Norte, identificados por meio de uma cuidadosa análise documental e das entrevistas realizadas, de modo a confrontá-los com os aspectos relevantes para o sucesso das PPP em geral, abordados na revisão de literatura.

De modo geral, os fatores que são críticos para a boa estruturação da PPP estudada guardam relação como os FCS descritos na revisão de literatura (FIRMINO, 2014, THAMER; LAZZARINI, 2015 e MENEZES; VIEIRA, 2021). Seguindo a metodologia apresentada no capítulo 3, trataremos adiante da análise e avaliação desses FCS, destacando seus aspectos positivos e pontos de atenção. Apresentaremos, ainda, alguns fatores que, embora não citados pela literatura, contribuíram para o mérito da estruturação da parceria em particular.

(i) Quadro legal e regulatório

Como vimos anteriormente, a existência de um quadro legal e regulatório contribuiu para a construção de um ambiente de estabilidade jurídica capaz de trazer segurança aos interessados em contratar com a Administração Pública, ressalvadas lacunas pontuais. Duas leis podem ser destacadas: a Lei Municipal nº 1.809/2018, que instituiu o programa de PPP no âmbito do município e a Lei nº 1.675/2018, que instituiu a política de saneamento básico.

Conforme referido, a lei de enquadramento geral traz em seu escopo os conceitos e características gerais das PPP, normas de governança e regras específicas quanto à possibilidade das concessões municipais, definindo bens e serviços públicos que poderão ser objeto das parcerias; cria o comitê gestor, órgão com papel destacado na

aprovação do PMI, estudos técnicos, editais e contratos; fixa as garantias que poderão ser oferecidas pelo poder público; e os procedimentos para inclusão de projetos, licitação e contratação pública. Por esta sinopse podemos perceber que a citada lei pressupõe transversalidade com os demais FCS estudados, formando a base de sustentação para a estruturação das parcerias, razão pela qual foi citada pelos entrevistados como um marco importante, um referencial para que o município pudesse estruturar a PPP em estudo.

A Política Municipal de Saneamento Básico inclui entre suas prioridades o manejo dos resíduos sólidos e a destinação final adequada dos resíduos, consonante com a legislação federal, com as recomendações da SEMA/MT e do Ministério Público, tornando imperiosa a providência do poder público municipal de edificação do aterro sanitário.

(ii) Capacitação institucional

O principal órgão de governança é o Comitê Gestor de PPP, criado pela Lei Municipal nº 1.809/2018. Sua composição prevê 4 representantes do poder público, titulares de secretarias municipais, 1 do Poder Legislativo e 1 da sociedade civil organizada, o que, em tese, contribuiu para o consenso político e social, visto que tais representantes participaram das reuniões com direito a voz e voto. Outro ponto de destaque é a possibilidade de instituição, pelo comitê gestor, de grupos e comissões temáticas, destinados ao estudo e elaboração de propostas (art. 11), procedimento adotado no caso, com a instituição pelo Comitê Gestor de uma comissão para auxiliar nos estudos e análise da parceria, formada por biólogo, contador, engenheiro civil, engenheiro sanitário e procurador jurídico, conforme Resolução nº 002/2019.

Registre-se que a municipalidade não conta com uma unidade de PPP estruturada, como recomenda a literatura, dessa forma, se serviu da comissão temática e do comitê gestor para cumprir os requisitos de governança pública, garantindo organização e coordenação das entidades com responsabilidade sobre o projeto.

Para auxiliá-lo no acompanhamento do contrato, o poder público se valerá do serviço técnico de verificação independente, tanto na fiscalização da parceria quanto na verificação dos fatores de disponibilidade e desempenho. O verificador independente está autorizado contratualmente a realizar diligências para o cumprimento de suas funções, levantamentos e medições de campo e acesso a toda

a base de dados da concessão. Como vimos, embora não seja uma exigência legal, a contratação de um verificar independente auxilia o poder público a acompanhar e fiscalizar a parceria e pode trazer vários benefícios, entre eles a objetividade e a imparcialidade na fiscalização (RADAR PPP, 2021).

(iii) Compromisso político e social

Foi possível perceber a boa conformação entre os atores, houve consenso político e social sobre o projeto. Segundo a percepção dos entrevistados, a liderança empreendedora do Prefeito Municipal foi fator relevante para a boa concertação entre os poderes, além da participação ativa do Ministério Público.

Quanto a oitiva da população podemos concluir que o processo cumpriu as formalidades exigidas para esse tipo de relação, uma vez que foi realizada apenas uma audiência pública durante toda a fase de estruturação, conforme ata datada de 20/01/2020, data em que a maioria dos atos relativos à PPP já haviam sido realizados.

(iv) Adequação do modelo de PPP ao projeto

A avaliação do custo-benefício do projeto consta no Caderno III dos estudos técnicos – modelagem econômico-financeira, onde foi analisada sua viabilidade e potencialidade, com o detalhamento das receitas, despesas, investimentos e fluxo de caixa. Conclui-se que as receitas geradas durante a parceria são suficientes para cobrir as despesas de implantação e de operação e remunerar o capital privado, utilizando-se a metodologia de fluxo de caixa descontado²⁸ (FCD), calculada com base na taxa de retorno definido pelo acionista e credores financeiros e representada pelo custo de capital médio ponderado²⁹ (CAPM) do setor.

Um fato relevante é que toda a modelagem econômico-financeira é feita com base em um aterro com capacidade para 56,51 toneladas/mês, sendo os custos do projeto baseados nessa capacidade e as receitas com base na destinação final e tratamento dos resíduos dos municípios sugeridos na proposta, mas não existe instrumento jurídico capaz de assegurar a adesão dos demais municípios ao projeto.

²⁸ O Fluxo de Caixa Descontado (FCD) é dimensionado pelos resultados de geração de caixa, a serem agregados no futuro, e são descontados por uma taxa média de custo do investimento de capital, para se obter o valor presente (HOOG, 2016).

²⁹ O *Capital Asset Pricing Model*, (CAPM) é um método utilizado para descobrir o preço correto de um determinado ativo, usando projeções futuras de fluxo de caixa e uma taxa de desconto ajustada ao risco (HOOG, 2016).

Pode-se considerar esse ponto como de fragilidade, que se não concretizado, necessitará atenção na operacionalização da parceria.

Em relação à previsão orçamentária, a principal fonte de receitas é a taxa de coleta de lixo ou taxa de manejo de resíduos sólidos urbanos (RSU), vinculada ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), prevista no artigo 228 do Código Tributário do município (LC Municipal nº 257/2017). Devendo o poder concedente adotar as medidas objetivando definir critérios, autorizar a cobrança do serviço e assegurar a existência de uma conta vinculada de pagamento para o trânsito dos recursos provenientes da arrecadação, devendo ainda garantir a existência de recursos orçamentários suficientes para os pagamentos devidos à concessionária, sempre que a projeção de receitas da taxa de lixo não for suficiente para dar cumprimento às obrigações contratuais (clausula 17). Ressalte-se que parte dessas recomendações ainda não foram implementadas, como a criação da conta vinculada, de forma a dar maior transparência e estabilidade para o pagamento da contraprestação pública.

A falta de utilização de um comparador público para avaliar a eficiência no uso dos recursos públicos (VFM), constitui um ponto de fragilidade no processo da concessão. Embora sua utilização não seja obrigatória e os motivos que embasam o processo decisório darem conta de que não existia meios de executar o serviço com recursos próprios (ressalte-se que o município tentou orçamento através emendas parlamentares, recursos da União e do Estado) a ausência de um mecanismo de comparação entre as alternativas pode causar prejuízos, uma vez que é impossível saber qual seria a opção mais vantajosa para o poder público e para a sociedade ao longo da relação.

(v) Definição dos termos contratuais

Merece destaque o tema garantias, com dois pontos pendentes de implementação: a segregação da taxa de lixo do montante arrecadado a título de IPTU, com o depósito dos seus valores em uma conta vinculada de pagamento e a criação do Fundo Garantidor de PPP, instrumentos capazes de dar mais segurança na relação analisada. Tal fato se torna relevante, principalmente quando o parceiro privado necessita tomar recursos, pelos motivos de mitigação do risco de crédito já esboçados anteriormente.

Aspecto não previsto no contrato diz respeito à repartição de benefícios. O contrato faculta à concessionária a exploração de receitas complementares, acessórias ou de projetos associados, incluída a

venda de créditos de carbono. Os ganhos provenientes desses serviços deveriam ser compartilhados com o poder público, como vimos na revisão de literatura, mas o contrato é silente quanto a essa possibilidade.

(vi) Seleção do parceiro privado

A existência de um mercado concorrencial também é um fator observável para a boa implementação de uma PPP, visto que, quanto mais concorrentes tiver uma licitação mais vantagem terá o poder público em termos de preço e de qualidade técnica (FIRMINO, 2014). No caso estudado, o processo passou por duas licitações, sendo que na primeira (Edital nº 001/2020) só tivemos uma empresa habilitada, a SANORTE, empresa que realizou os estudos técnicos; no segundo (Edital nº 002/2021), mais uma vez tivemos uma empresa habilitada, a SARAGUAIA, que assinou o contrato.

Embora a empresa tenha cumprido os requisitos legais, com procedimentos concursais bem delineados, garantindo a transparência de todos os atos, a falta de interessados faz com não exista um mercado concorrencial, capaz de garantir maiores vantagens para o poder público.

(vii) Transparência e prestação de contas

Nesse ponto, chama atenção a falta de publicidade dos documentos de estruturação da parceria. As informações sobre a parceria não estão publicadas no sítio de *internet* da prefeitura. Não encontramos também registros sobre a prestação de contas da parceria, plano de metas, relatórios sobre os indicadores de disponibilidade e desempenho e dados financeiros relativos ao contrato. Conclui-se, portanto, que o poder público não cuidou de reunir a documentação relativa à PPP, e a maioria dos documentos relativos ao processo de estruturação não são de domínio público, sendo este um dos pontos de fragilidade da parceria estudada.

Por fim, identificamos dois fatores que, embora não sejam citados pelos autores estudados com críticos para o bom desempenho das PPP, no caso particular foram essenciais para garantir a atratividade do projeto: a existência de área de propriedade do município já licenciada para abrigar um projeto do tipo aterro sanitário e a proposta de solução consorciada, possibilidade identificada no PMI, mas que não prosperou por ocasião da assinatura do contrato.

A existência da citada área por si já é motivo de atratividade para a parceria, destaca por todos os entrevistados, mas além desse atributo a área possibilita a instalação de um aterro com capacidade superior as necessidades do município, isso possibilitou a empresa SANORTE, que elaborou os estudos técnicos, propor uma solução de natureza consorciada, permitindo o recebimento dos resíduos sólidos de outros 7 municípios do entorno, mediante assinatura de termo de convênio ou contrato de rateio entre os municípios interessados. Destaca-se que essa proposta é essencial para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da parceria, uma vez que a análise de custo-benefício do projeto está alicerçada a esta possibilidade. A implementação dessa solução é fundamental para garantir o sucesso dessa parceria ao longo do tempo.

Desta forma, os principais méritos da parceria de Guarantã do Norte foram a construção de um ambiente regulatório adequado, a vontade política dos principais atores e sua capacidade de articulação, a existência de uma área licenciada em condições de abrigar o aterro sanitário e a solução de compartilhamento da estrutura do aterro com municípios do entorno. São pontos de atenção, a implementação desta possível solução compartilhada e das garantias propostas contratualmente, a repartição dos benefícios das receitas acessórias, a transparência e a prestação de contas

Na sequência, apresentaremos o segundo estudo de caso.



5

ESTUDO DE CASO 2: PPP DE PEDERNEIRAS (SP)

5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO

Pederneiras é um município brasileiro do Estado de São Paulo, localizado no centro geográfico do estado, estando distante 320km da capital. Possui população estimada de 47.523 habitantes³⁰, sendo 93% residentes em área urbana e 7% em área rural. Segundo dados extraídos do SNIS³¹, toda a população é atendida com abastecimento de água; possui 97,98% da população atendida com esgotamento sanitário e 96,98% com coleta de resíduos sólidos, além de possuir o serviço de coleta seletiva. Em relação a esses aspectos de saneamento seus percentuais são superiores às médias do estado de São Paulo e ao país. Em relação à drenagem de águas pluviais possui apenas 7,1% da população atendida, frente à média de 29,03% do estado e 26,39% do país, um problema a ser enfrentado.

Por força da Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) nº 414/2010, alterada pela Resolução ANNEEL nº 479/2012, que no art. 124 disciplinou a transferência dos serviços de iluminação pública para os municípios³², Pederneiras passou a avaliar as alternativas disponíveis para dar cumprimento às suas obrigações, assumindo e aperfeiçoando um serviço público indispensável e de grande relevância para a coletividade, inclusive sob o aspecto da segurança pública. Nesse âmbito:

As alternativas avaliadas e discutidas no âmbito da administração municipal foram a de a Prefeitura assumir a gestão de forma direta com recursos materiais e humanos próprios, o que acarretaria a necessidade de contratação de

³⁰ Informação extraída da plataforma IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/guaranta-do-norte/panorama>. Acesso em: 25 jun. 2022>.

³¹ Dados extraídos do SNIS 2020, Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/sp/pederneiras> >. Acesso em: 27 jun. 2022.

³² As obrigações assumidas pelo município compreendem: (i) Planejamento, gestão e fiscalização; (ii) Manutenção e operação do sistema; (iii) Expansão e melhorias; e (iv) Implantação de sistema de atendimento aos usuários.

pessoal especializado e diversas contratações; a gestão direta pela Prefeitura através da contratação de todos os serviços necessários, terceirizando-se todos os serviços; ou, a contratação de uma Parceria Público-Privada. (PEDERNEIRAS, 2018, p. 1).

Para dar cabo ao seu objetivo, o município de Pederneiras investiu na criação de uma legislação municipal que pudesse dar segurança aos parceiros privados na atração de investimentos através de PPP. Trata-se da LC Municipal nº 3298/2015, que instituiu o Programa Municipal de PPP, aplicável a todos os órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações e empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela municipalidade.

O referido marco legal se destaca por ser um instrumento enxuto, caracterizado por complementar a legislação federal sobre o tema. Seus principais objetivos são:

- a) Fixar as diretrizes gerais para contratação de PPP, destacando-se os princípios da eficiência, publicidade, transparência, sustentabilidade, universalização do acesso a bens e serviços essenciais, respeito aos interesses e direitos dos usuários do serviço, responsabilidade fiscal e socioambiental e divisão objetiva de riscos;
- b) Elencar os serviços que podem ser objeto de PPP no município, com destaque para a prestação de serviços públicos; exploração de bem público; implantação e gestão de infraestrutura e prestação de serviço à Administração Pública;
- c) Criar o Conselho Gestor do Programa de PPP de Pederneiras (CGPPP), estabelecer a sua composição e fixar suas competências, dentre elas a de aprovar projetos de PPP e recomendá-los ao Prefeito municipal;
- d) Estabelecer as condições mínimas dos contratos, com destaque para as metas e os resultados a serem atingidos, critérios para a avaliação de desempenho e remuneração pelos bens e serviços disponibilizados; e
- e) Enumerar as garantias que poderão ser prestadas pelo município, entre elas a vinculação de receitas, utilização de fundos especiais previstos em lei, seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais, instituições financeiras e fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

De modo geral a legislação de Pederneiras particulariza os principais requisitos da legislação federal, define os serviços que poderão ser objeto de concessão, fixa diretrizes e estabelece princípios que norteiam a relação entre o poder público e o ente privado; cria o CGPPP, define sua composição e competências e dispõe sobre as garantias que podem ser oferecidas pelo município, sendo nesse aspecto performada pela LC Municipal nº 3.299/2015, que autoriza o município a oferecer garantias para assegurar o cumprimento das obrigações de pagamento das PPP. Como diploma universal, peca por não fazer tratar do controle social e legislativo, apoiando-se neste aspecto apenas na legislação federal.

Ainda sobre controle social e legislativo, registre-se o fato da LC Municipal nº 3.299/2015 não ter incluído na composição do CGPPP, representantes do Poder Legislativo e da sociedade civil, a composição de comitês dessa natureza, com representantes do parlamento e da sociedade, contribui para a construção do consenso político e social.

5.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO ESTUDADO

A concessão administrativa de iluminação pública de Pederneiras foi constituída através do Contrato nº 118/2020, assinado em 11/11/2020, entre a Prefeitura Municipal de Pederneiras e a empresa Luz de Pederneiras SPE S/A., no valor de R\$ 34.379.310,00, mais investimentos de R\$ 15.800.000,00, pelo prazo de 23 anos de concessão, contados da data da celebração do Termo de Transferência Inicial³³ pelas partes, podendo ser prorrogado até que se atinja o limite legal de 35 anos, seu objetivo é a modernização, otimização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública em toda a área territorial do município.

O poder público municipal considerou ser esta a melhor alternativa para atender os interesses da população local, justificando-a pela falta de capacidade técnica e financeira para prestar o serviço com a qualidade necessária (PEDERNEIRAS, 2018).

5.2.1 PERCURSO DA PPP

Em 28/12/2018, o Presidente do CGPPP torna público o documento intitulado “Justificativa para Contratação”, cuja finalidade é

³³ Ato que simboliza a transferência dos pontos de iluminação pública à concessionária.

requerer a contratação da PPP de iluminação pública. Antes, o município concedeu autorização para a elaboração dos estudos de modelagem e viabilidade econômico-financeira à Companhia Paulista de Desenvolvimento (CPD), sob o fundamento de que o município não possuía capacidade técnica e financeira para promover as intervenções necessárias, visando aumentar a eficiência e o desempenho e reduzir o consumo de energia do parque de iluminação pública.

Registre-se que em 05/04/2016, durante a fase de tomada de decisão, o poder público realizou audiência pública na Câmara Municipal de Pederneiras, com o objetivo de apresentação do projeto à população e aos demais interessados, com acesso a todas as informações e esclarecimentos pertinentes. Após a realização dos estudos técnicos (modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica), o CGPPP entendeu que a PPP seria a melhor alternativa para a solução da questão. Dessa forma, em foi aberta uma consulta pública em 29/12/2018, para envio de comentários, manifestações e contribuições, requisito mínimo dar cumprimento à Lei nº 11.079/2004.

Considerando a aprovação dos estudos, foi publicada a Concorrência Pública nº 003/2019, porém, após representação formulada pelas empresas Kappex Assessoria e Participações EIRELI e MOBIT - Mobilidade, Iluminação e Tecnologia Ltda., para exame prévio da Concorrência Pública, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) determinou a anulação do certame por vício insanável, referente à adoção do critério de julgamento por técnica e preço (TC-011157.989.19-5 e TC-012153.989.19-9). Dessa forma, o poder público municipal publica em 28/08/2019 aviso de anulação da citada concorrência.

Em 22/01/2020, houve a reativação do projeto, através da republicação da Concorrência Pública nº 003/2019, ajustada para o tipo menor preço, permitindo-se a formação de consórcios sem restrição da quantidade de empresas. Nesse processo foram habilitados os seguintes consórcios: Consórcio IP Brasil - Pederneiras, formado pelas empresas Selt Engenharia Ltda. e MOBIT - Mobilidade, Iluminação e Tecnologia Ltda.; Consórcio Luz Pederneiras, formado pelas empresas Mazza Fregolente & Cia Eletricidade e Construção Ltda., Zopone Engenharia e Comércio Ltda. e Sum-IP Serviços de Infraestrutura Ltda.; e Consórcio SPR-IP, formado pelas empresas Splice Indústria Comércio e Serviços Ltda., Pro Inova Tecnologia Sustentáveis Ltda. e RT Energia e Serviços Ltda.

Em 11/09/2020 após julgamento dos recursos foi homologado o certame, com adjudicação do objeto da licitação ao Consórcio Luz Pederneiras.

5.2.2 DESENHO INSTITUCIONAL E ELEMENTOS DO CONTRATO

Em relação ao desenho institucional, temos uma relação típica de Principal-Agente, onde as partes estão obrigadas através do Contrato nº 118/2020 e seus nove anexos. Na condição de principal na relação, o município de Pederneiras delega à empresa Luz de Pederneiras SPE S/A., a concessão do serviço de iluminação pública, mediante a transferência de todos os bens vinculados ao sistema, como equipamentos, máquinas, aparelhos e acessórios, conforme anexo II do contrato.

O fundamento deste tipo de relação é que os agentes possuem interesses diferentes e cada um busca maximizar seus próprios objetivos, dessa forma, faz-se necessária a constituição de um conjunto de incentivos e de monitoração capaz de promover um equilíbrio na relação. Como vimos anteriormente, as relações são formais, caracterizadas pela delegação do serviço, cuja prestação pela concessionária pressupõe remuneração, sujeição à fiscalização e monitoramento das atividades (clausula 35).

Em relação aos elementos contratuais, analisaremos os seguintes termos: modelo de financiamento da concessão; matriz de risco; partilha dos benefícios; indicadores de desempenho; garantias e mecanismos de salvaguarda.

Quanto ao modelo de financiamento, a concessão será remunerada por um sistema de contraprestação mensal sujeito à efetivação dos serviços contratados e à avaliação de indicadores de qualidade e desempenho presentes no anexo III do contrato, que poderão implicar na redução proporcional da contraprestação, até o limite de 10%. A principal fonte de recursos para pagamento da contraprestação mensal será a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (CIP), arrecadada por meio da fatura de energia elétrica, no caso dos imóveis edificadas e por meio do IPTU no caso dos imóveis não edificadas (LC Municipal nº 3.501/2018), com recursos depositados mensalmente em uma conta vinculada aberta na CAIXA, conforme contrato de gestão e administração nº 56/2021. Caso os

recursos sejam insuficientes para custear as despesas o poder concedente obriga-se a complementar os valores com recursos do seu próprio orçamento.

A alocação de riscos está definida no contrato de concessão (cláusula 20) e evidencia uma repartição de riscos coerente com a estrutura e o tipo de concessão contratada (FIRMINO, 2014). Enumera os riscos sob responsabilidade do ente privado, que de modo geral estão ligados à implementação e execução do contrato, incluindo elaboração de projetos, licenças ambientais, permissões e autorizações e custos financeiros; e os riscos de responsabilidade do poder concedente, ligados a decisões judiciais e administrativas que causem impacto no objeto da concessão e alterações legislativas que comprometam o equilíbrio financeiro do contrato. Cuida ainda dos riscos compartilhados, onde se incluem os fatores imprevisíveis, os fatores previsíveis com consequências incalculáveis, o caso fortuito ou a força maior, sendo atribuídos à concessionária os riscos que possam ser amparados por seguros oferecidos no Brasil.

Nesse sentido, segundo o contrato firmado pelo município, devem ser suportados pelo parceiro privado: os riscos de construção, incluindo a variação de custos com a realização de obras e investimentos, a obtenção de licenças, permissões e autorizações; tecnologia empregada; atraso no cronograma; destinação final dos equipamentos utilizados; prejuízos causados a terceiros; aumento ordinário dos custos de capital e variação da taxa de câmbio; vícios, imperícias ou falhas. Também responde integralmente pelo risco financeiro, decorrente de financiamentos assumidos para a realização de investimentos ou para o custeio de serviços.

Devem ser suportados pelo poder concedente, as questões de natureza legal, jurídica e política, incluindo decisões judiciais ou administrativas que tenham implicação direta na execução do objeto da concessão; alteração na legislação e regulamentação que alterem a composição econômico-financeira do contrato; vícios ocultos dos bens reversíveis e passivos ambientais anteriores ao contrato; descumprimentos contratuais ou atrasos causados pelo poder público e falhas no serviço de distribuição de energia pela concessionária local.

Os mecanismos de partilha de benefícios estão presentes no contrato, especialmente quando possibilita à concessionária a exploração de fontes de receitas acessórias ao sistema de iluminação

pública, desde que previamente autorizadas pelo ente público. Neste caso, o resultado líquido proveniente do recebimento de receitas acessórias deverá ser compartilhado igualmente entre as partes (cláusula 19), compreendendo-se resultado líquido como a diferença entre a receita acessória bruta e os custos, investimentos e impostos necessários à viabilização da receita.

Os indicadores de desempenho têm previsão contratual (cláusula 23 e anexo III), caracterizam-se por um conjunto de metas, padrões de qualidade, formas de aferição e periodicidade utilizados para a avaliação dos serviços prestados. Foram previstos no anexo 7 indicadores, de forma a proporcionar uma visão abrangente sobre a qualidade e eficiência na prestação dos serviços, incluindo aspectos relacionados ao tempo médio de atendimento, duração e frequência equivalentes da interrupção de iluminação pública e de iluminação pública indevida, cumprimento do cronograma de modernização e de efficientização energética, sendo todos eles aferidos mensalmente a partir do sexto mês da concessão pelo próprio poder concedente ou por alguém por ele indicado. Trata-se de um sistema de glosa, em que cada item cuja meta não for atingida reduz o valor da contraprestação mensal até o limite de 10%.

As obrigações pecuniárias assumidas pelo poder público são garantidas por uma conta vinculada, onde a prefeitura se obriga a manter, durante todo o prazo de concessão, um saldo mínimo equivalente a três contraprestações mensais vigentes. Toda a sistemática de contas vinculadas, bem como as condições de operacionalização da garantia estão previstas no anexo XII do contrato. Para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, os parceiros assinaram o Contrato de Administração e Gestão de Conta nº 56/2021, juntamente com a CAIXA, instituição financeira centralizadora da arrecadação da CIP e depositária da receita vinculada, designada agente de garantia e nomeada mandatária para praticar atos que tornem eficaz a execução da garantia.

Por outro lado, a concessionária deverá manter, em favor do poder concedente, garantia de execução do contrato, no montante inicial correspondente a 5% do seu valor, observada uma dinâmica de liberação do valor ao longo da vigência da relação contratual (cláusula 27). Nesse sentido, a concessionária apresentou apólice de seguro em favor do poder concedente, na modalidade seguro-garantia, que garante indenização financeira ao segurado caso o tomador

descumpra suas obrigações previstas em contrato, emitida pela Pottencial Seguradora S/A.

Outra prerrogativa é a previsão contratual de garantia aos financiadores da concessionária (clausula 28). Com esse instrumento ela poderá pleitear financiamentos, operações de crédito, captação de recursos no mercado, operações de dívida e similares, desde que as operações estejam diretamente relacionadas com o objeto do contrato, podendo solicitar inclusive o pagamento direto aos financiadores pelo poder concedente, até o limite dos seus direitos creditórios.

5.3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.3.1 MOTIVAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA PPP

Tendo em vista a necessidade de assumir o sistema de iluminação pública em decorrência do artigo 218 da Resolução ANEEL nº 414/2010, alterado pela Resolução ANEEL nº 479/2012, artigo 124, que estabeleceu a transferência dos ativos e serviços relacionados à iluminação pública aos municípios, a prefeitura de Pederneiras passou a avaliar alternativas para a execução dos serviços.

De acordo com o Relatório Justificativas para Contratação, a execução direta se mostrou inviável pelo fato de a iluminação ter sido historicamente gerida pela distribuidora de energia local, não tendo o poder público capacidade técnica e financeira para assumir os serviços na qualidade e padrão requeridos. Já a alternativa de contratação de serviços por meio de licitação comum (Lei nº 8.666/1993) ou por pregão (Lei nº 10.520/2002), “exigiria múltiplos procedimentos licitatórios e a gestão de diversos contratos com riscos à adequada sintonia de ações para intervenções na rede de iluminação pública” (PEDERNEIRAS, 2018, p. 1).

Em decorrência desse quadro, a município decidiu avaliar a alternativa de contratar uma PPP para a totalidade dos serviços associados à iluminação, exceto aqueles de responsabilidade pública intransferível – regulação e fiscalização. Porém, buscando encontrar a solução que melhor atendesse aos interesses da maioria população, a decisão final foi condicionada à realização e avaliação de estudos técnicos, econômicos e jurídicos.

Após a realização dos referidos estudos, os gestores públicos decidiram ser essa a melhor alternativa para a solução da questão. Segundo os documentos analisados e o relato dos entrevistados, isso

possibilitaria ainda: a modernização do parque de iluminação pública com tecnologia avançada, o aumento de eficiência e redução de custos de manutenção e do consumo de energia; a implantação de sistema de gestão do parque de iluminação pública e do centro de controle operacional; a implantação de serviço de atendimento à população; e a modernização dos serviços de manutenção.

Com base nos estudos realizados decidiu-se que a PPP seria uma concessão administrativa e que a licitação seria do tipo técnica e preço, tendo como justificativa tratar-se de um conjunto de serviços de alto conteúdo técnico e que requer conhecimento especializado. Com a inclusão da técnica, haveria maior segurança para a administração contratar com um parceiro sólido e tecnicamente competente para o desenvolvimento das atividades necessárias. Registre-se que tal decisão foi questionada por empresas interessadas na licitação após o lançamento do edital, levando o TCE/SP a determinar a sua anulação sob a justificativa de vício insanável, conforme comentado anteriormente.

Ainda que algumas das atividades pretendidas na disputa requeiram a elaboração de projetos de engenharia e a presença de profissionais desta área como responsáveis técnicos, tal situação não se mostra suficiente para delinear uma natureza predominantemente intelectual na contratação, notadamente tratando-se de atividades padronizadas no segmento de mercado atuante, a exemplo da manutenção da rede de iluminação pública, restando indevida, nestes casos, a adoção do critério de julgamento por “técnica e preço” (TC – 14544/989/19, p. 1: Rel. Sidney Estanislau Beraldo: Data do julgamento: 28/08/2019; data da publicação: 03/09/2019)³⁴.

5.3.2 ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Nesta subseção abordaremos os FCS da PPP de Pederneiras, identificados por meio de uma cuidadosa análise documental e das entrevistas realizadas, de modo a confrontá-los com os aspectos relevantes para o sucesso das PPP em geral, abordadas na revisão de literatura.

De modo geral, os fatores que são críticos para a boa estruturação da PPP estudada guardam relação como os FCS descritos na revisão de literatura (FIRMINO, 2014, THAMER; LAZZARINI, 2015 e MENEZES;

³⁴ Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/734344.pdf>

VIEIRA, 2021). Seguindo a metodologia apresentada no capítulo 3, trataremos adiante da análise e avaliação desses FCS, destacando seus aspectos positivos e pontos de atenção. Apresentaremos, ainda, alguns fatores que, embora não citados pela literatura, contribuíram para o mérito da estruturação da parceria em particular.

(i) Quadro legal e regulatório

O quadro legal e regulatório é composto pelas LC Municipais nº 3.298/2015 e 3.299/2015, sendo a primeira o marco legal das PPP e a segunda a legislação autorizativa da constituição de garantias. O referido diploma legal atende questões relevantes, em princípio capazes de dar segurança jurídica e institucional aos interessados, entre elas: diretrizes gerais para contratação; bens e serviços que podem ser objeto de parceria; garantias oferecidas pelo poder público e criação de um Conselho Gestor, de forma a dar mais autonomia ao processo. Como diploma universal a legislação não tratou de temas referentes ao controle político e social, se servindo nesse aspecto da legislação federal. Registre-se que, para melhor conformação desses importantes aspectos, a legislação necessita ser particularizada.

O quadro legal é complementado pela Lei Municipal nº 3.495/2018, que trata da divulgação de informações relativas à arrecadação da CIP, importante mecanismo de prestação de contas; e pela LC Municipal nº 3.501/2018, que redimensionou os valores da CIP a serem cobrados dos proprietários de imóveis do município. Como já dito, a instituição da CIP e a previsibilidade de receita, foram fatores relevantes para dar estabilidade financeira à parceria estudada.

(ii) Capacitação institucional

O principal órgão que cuida da governança da parceria em particular e das parcerias em geral é o GCPPP, a quem compete definir prioridades e supervisionar as atividades no âmbito do programa municipal de parcerias, aprovar os estudos técnicos realizados e fiscalizar a execução das parcerias. Neste aspecto é assessorado pela Secretaria Municipal de Operações Urbanas, que entre outras funções é responsável por fiscalizar a concessão, acompanhar o cumprimento dos indicadores de desempenho e do plano de investimentos.

Registre-se que o município não possui uma unidade específica de PPP, como recomenda a literatura, também não instituiu a figura do verificador independente, de modo que todo o acompanhamento da

execução compete a secretaria, tendo em seus quadros um engenheiro eletricista, que atua como fiscal do contrato.

(iii) Compromisso político e social

Pela percepção dos entrevistados foi possível perceber pactuação entre os atores, com relativo consenso político e social em torno do projeto. Este consenso foi facilitado pelo fato de o serviço de iluminação pública não ser historicamente associado ao município, até 2014 ele era executado pela CPFL Paulista, uma sociedade por ações, concessionária do serviço público de distribuição de energia elétrica, ou seja, na prática o serviço de iluminação pública era executado por um ente privado. Também contribuiu para o consenso o fato de a CIP já ser cobrada dos contribuintes, não representando novo ônus à sociedade.

Contudo, em 2018, houve mudança na legislação que trata da CIP, reduzindo as contribuições dos consumidores de energia de imóveis residenciais e criando uma faixa de isenção (consumidores de energia até 100 kWh/mês), motivo de intenso debate entre os parlamentares e o poder executivo. Para fechar a conta e manter o equilíbrio da arrecadação da CIP frente aos custos de iluminação, a opção encontrada foi aumentar os valores de contribuição dos imóveis não edificadas através do IPTU, os proprietários desses imóveis reagiram negativamente ao aumento, gerando uma insatisfação de parcela da sociedade.

A oitiva da população ela aconteceu em dois momentos, por meio de uma audiência pública e de uma consulta pública, de modo que podemos concluir que a parceria, neste aspecto, cumpriu as exigências formais esperadas para esse tipo de processo.

Destaque-se como ponto de atenção a ausência de representação do Poder Legislativo e da sociedade civil organizada na composição do CGPPP, comum em órgãos colegiados responsáveis pela orquestração e pacificação dos interesses em procedimentos dessa natureza.

(iv) Adequação do modelo de PPP ao projeto

Em relação ao custo-benefício, a parceria prevê a transferência dos ativos do parque de iluminação para o parceiro privado, que fará a gestão em troca de uma remuneração mensal, cujos custos estimados estão previstos na Tabela 3.

Tabela 3: Contraprestações anuais projetadas

Contraprestações – R\$ Mil			
Ano da Concessão	Contraprestações	Ano da Concessão	Contraprestações
ANO 1	1.081,80	ANO 2	1.442,40
ANO 3	1.682,80	ANO 4	2.163,60
ANO 5	2.404,00	DEMAIS ANOS	2.404,00

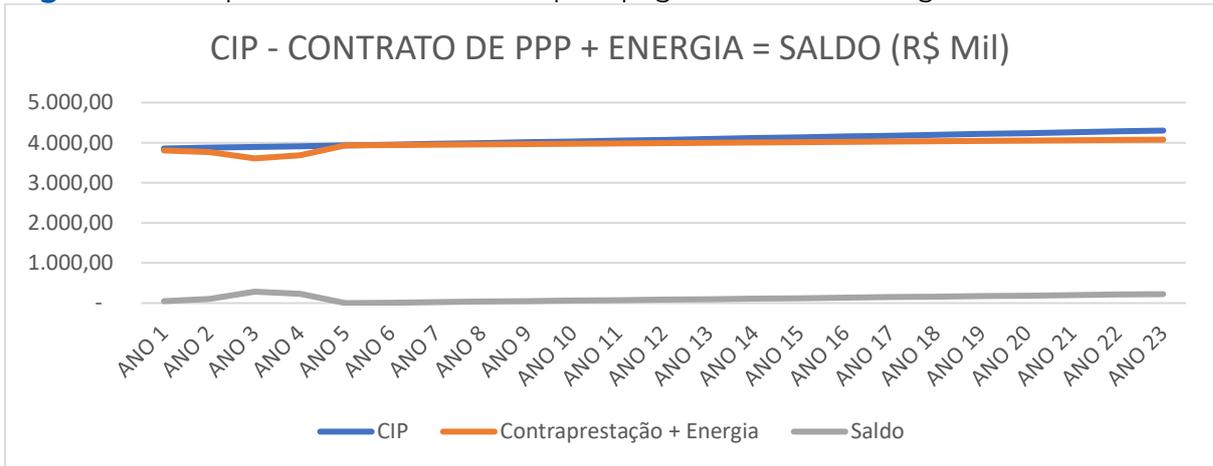
Extraído de: Pederneiras - Modelagem Econômico-Financeira, 2020, p. 32 (adaptado).

Entre os benefícios associados ao custo está a modernização do parque de iluminação, com a substituição das luminárias convencionais por luminárias com tecnologia LED³⁵ em até três anos contados a partir da celebração do termo de transferência inicial, sendo 17% no primeiro ano, 35% no segundo e 52% no terceiro. Essa tecnologia tem como benefícios, em tese, melhor qualidade da iluminação, economia de energia, melhoria de desempenho, durabilidade e redução de custos de manutenção. Há previsão ainda de: implantação de novos pontos de iluminação para atender a demanda reprimida e a originada pelo crescimento da cidade, bem como execução de iluminação de destaque para valorização de equipamentos urbanos pré-definidos e redução do consumo de energia elétrica.

Um ponto alto da parceria é a comportabilidade da receita. Tanto o custeio quanto a expansão do serviço público contam com fonte de receita exclusiva, cobrados diretamente dos consumidores de energia elétrica, a CIP. Verifica-se a sustentabilidade econômica do projeto dado que os valores arrecadados são suficientes para pagar os encargos resultantes da contraprestação da parceria e as despesas de energia elétrica do sistema de iluminação pública, conforme podemos verificar no item 12 do citado relatório de Modelagem Econômico-Financeira (2020, p. 31-35), retratado na Figura 4.

³⁵ Em 2020 o município de Pederneiras possuía 8.487 pontos de iluminação, desses apenas 794 são dotados de tecnologia LED. (PEDERNEIRAS, 2020, P. 8).

Figura 4 - Comportabilidade da receita para pagamento dos encargos do contrato.



Fonte: Pederneiras. Modelagem Econômico-Financeira, 2020 (elaboração própria).

Além da previsão orçamentária específica, o estudo também previu o enquadramento da despesa no orçamento geral do município, obrigação decorrente do art. 28 da Lei nº 11.079/2004. A parceria estudada compromete 1,67% da receita líquida do município no ano de 2019, de acordo com o limite de comprometimento de 5% previsto.

Em relação à vantajosidade do modelo para a Administração Pública, embora os estudos técnicos e o relatório de justificativa para contratação tratem da escolha como o que traz mais vantagens para o ente público e para a sociedade, não tivemos o uso de um comparador público (VFM). Estes documentos concluem pela vantajosidade sem fazer uma avaliação quantitativa entre os custos da prestação de serviço pelo privado em relação à prestação pelo ente público.

Ressalte-se que essa análise comparativa deve ser feita de forma quantitativa e qualitativa. No primeiro caso é necessário estimar os valores necessários para que o ente público consiga realizar os serviços com a mesma qualidade e abrangência que se exigirá do parceiro privado. Não encontramos essa análise nos documentos alusivos à parceria em foco, a argumentação apresentada guarda relação com a análise qualitativa do projeto, cita algumas vantagens que, apesar de difícil mensuração, devem ser consideradas, especialmente a falta de capacidade técnica e financeira para suportar os investimentos necessários para a modernização da rede de iluminação pública.

De todo modo, a inexistência de um comparador público de VFM constitui uma fragilidade no processo de concessão, o que pode levantar dúvidas sobre a eficiência do emprego dos bens e do dinheiro público (FIRMINO, 2014).

(v) Definição dos termos contratuais

Neste aspecto merece destaque o tema garantias, sua constituição é um dos pontos de maior atratividade do projeto de Pederneiras. O histórico de arrecadação da CIP, podendo ser constatado que o montante arrecadado é suficiente para pagamento das contraprestações esperadas e das faturas de consumo de energia elétrica, a vinculação dessa receita ao contrato e a constituição de um agente de garantia, formam os requisitos mínimos para se acreditar na viabilidade do projeto no longo prazo, atraindo três consórcios para a fase de concurso.

Outro aspecto importante nos termos contratuais é a menção às receitas acessórias, cujo resultado líquido deverá ser compartilhado igualmente entre a concessionária e o poder público, indo além dos requisitos exigidos pela Lei nº 11.079/2004, que prevê apenas o compartilhamento dos ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito nos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

(vi) Seleção do parceiro privado

No tocante ao ambiente concorrencial na fase de licitação, foram credenciados e habilitados três consórcios: o Consórcio IP Brasil – Pederneiras; o Consórcio Luz de Pederneiras; e o Consórcio SPR-IP. O Consórcio Luz de Pederneiras foi declarado vencedor com uma proposta de R\$ 1,584 milhões de contraprestação bruta, 26,37% menor que a proposta do segundo concorrente habilitado. Esses dados demonstram a importância do estímulo ao mercado concorrencial, como forma de garantir mais qualidade e eficiência (MARQUES; SILVA, 2008).

(vii) Transparência e prestação de contas

Em relação a obrigação de prestar contas aos cidadãos, o ente público preocupou-se em dar publicidade a todos os atos referentes a estruturação da parceria. Os referidos documentos encontram-se publicados no sítio de *internet* da Prefeitura, incluindo a legislação pertinente. Também constam os dados financeiros relativos à CIP, como contratos, receitas, despesas, investimentos e saldo mensal, imposição da Lei Municipal nº 3.495/2018 que contribuiu para o processo de governança e gestão financeira da parceria.

Não se encontram publicados os dados relativos ao plano de investimentos, indicadores de disponibilidade e desempenho, e seus

respectivos cumprimentos. Embora essa exigência não faça parte do processo de estruturação.

Por fim, identificamos um fator restritivo que merece ser destacado, a escolha pela Administração Pública da licitação do tipo menor preço combinado com melhor técnica, por recomendação da CPD³⁶. Este fato ensejou Representação junto ao TCE/SP para análise prévio do Edital nº 003/2019 formulada por duas empresas interessadas no certame. Como relatado, a decisão proferida através de Acórdão foi pela inadequação da adoção do julgamento por técnica e preço, sob o argumento de que se trata de atividades padronizadas no segmento de mercado atuante, não sendo possível delinear uma atividade preponderantemente intelectual. Com essa decisão a concorrência precisou ser anulada, sendo republicada com as correções sugeridas dez meses após o lançamento inicial, tempo e custos foram alocados no processo, que poderiam ter sido evitados caso o projeto tivesse sido submetido previamente aos órgãos de controle, providência recomendável após a aprovação dos estudos (UNIVERSIDADE CAIXA, 2018).

Desta forma, os principais méritos da parceria de Pederneiras foram a construção de um ambiente regulatório adequado, a vontade política dos principais atores e sua capacidade de articulação, o consenso político em torno do projeto, o conjunto das garantias, em especial a vinculação de receitas e a constituição de um agente de garantia. Um ponto de atenção é o consenso político e social a respeito da cobrança da CIP, em especial os proprietários de imóveis não edificadas.

No capítulo seguinte apresentaremos a análise comparativa dos casos.

³⁶ “Entre os critérios de seleção passíveis de serem adotados para avaliação das propostas, estão [...] (iv) a combinação do critério da menor tarifa a ser exigida com o critério relativo à melhor técnica proposta.” (PEDERNEIRAS, 2018, p. 39).



6

6

ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS

O estudo empírico deste trabalho de investigação nos permite concluir que os FCS para o bom desempenho das PPP na fase de estruturação guardam boa correlação com os fatores apontados na revisão de literatura, sem, contudo, deixamos de apontar algumas falhas ou violações dos seus pressupostos teóricos, que podem gerar, ao longo da relação, eventuais externalidades³⁷ e problemas na operacionalização das parcerias.

As PPP analisadas cumprem na sua maioria os requisitos intrínsecos à gênese destes contratos. O Quadro 8 sistematiza seus principais aspectos, com a indicação de cumprimento, ou não, lembrando que o foco deste trabalho está na fase de estruturação, e que foram ponderados tanto os documentos referentes às parcerias, quanto à percepção dos entrevistados.

Quadro 8: Comparativo dos FCS das PPP Garantã do Norte e Pederneiras			
Fatores Críticos	Dimensões	Garantã do Norte	Pederneiras
Adequação do modelo de PPP ao projeto	Avaliação do custo-benefício favorável ao projeto	SIM	SIM
	Aferição do VFM da opção PPP	NÃO	NÃO
	Adequação da despesa ao orçamento público	SIM	SIM
Compromisso político e social	Situação política estável	SIM	SIM
	Relativo consenso político e social em torno da PPP	SIM	SIM
	Clareza de posicionamentos e objetivos	SIM	SIM
Transparência e prestação de contas	Publicação das principais informações relativas a PPP	NÃO	SIM
	Publicidade dos procedimentos de seleção dos parceiros	SIM	SIM
Quadro Legal e Regulatório	Lei de enquadramento geral das PPP	SIM	SIM
	Legislação setorial	SIM	SIM
	Padronização dos procedimentos concursais e de contrato	SIM	SIM

³⁷ Externalidades são efeitos colaterais, positivos ou negativos, exteriores ao projeto (ex. ambientais, econômicos, jurídicos, sociais etc.)

Definição dos termos contratuais	Mecanismos de pagamento	SIM	SIM
	Repartição de benefícios	NÃO	SIM
	Matriz de distribuição de riscos adequada	SIM	SIM
	Garantias dos parceiros	NÃO	SIM
	Indicadores de desempenho	SIM	SIM
	Mecanismos de salvaguarda	SIM	SIM
Capacitação institucional	Existência de uma unidade de PPP bem aparelhada	NÃO	NÃO
	Perícia técnica e experiência em PPP (não dependência de consultores externos)	NÃO	NÃO
	Boa governança pública (organização e coordenação das entidades com responsabilidades em PPP)	SIM	SIM
Seleção do parceiro privado	Ambiente concorrencial na fase do Concurso	PARCIAL	SIM
	Procedimento concursal bem delineado, indicadores de desempenho e critérios de avaliação	SIM	SIM

Fonte: Firmino, 2018 (elaboração própria).

Em relação a adequação do modelo de PPP aos projetos, foi possível concluir que a necessidade de prover o serviço público e a falta de recursos para o investimento foram as principais motivações em ambos os casos. Os projetos foram sustentados na crença de que seriam a melhor forma de provisão dos serviços públicos, conforme podemos comprovar nos estudos técnicos, nos documentos de justificativa para contratação, nas atas das audiências, consultas públicas e dos Comitês de Gestão, bem como nas entrevistas realizadas.

Foram realizadas as análises da relação custo-benefício e o enquadramento da despesa ao orçamento público, com destaque para a vinculação de receitas e a constituição de agente de garantia, no caso de Pederneiras. Porém, as parcerias deixaram de realizar os estudos de VFM, não sendo possível concluir que a PPP seria a melhor forma de prover os serviços públicos contratados, embora sejam relevantes as razões de ordem subjetivas elencadas pelas municipalidades para justificar a contratação.

Ambas as parcerias cuidaram de realizar uma boa concertação política em torno da PPP, sustentada no argumento de falta de capacidade técnica na operação dos serviços pelo poder público, dificuldade de realizar os investimentos necessários ao bom andamento dos serviços com orçamento próprio, melhoria da qualidade do serviço a ser prestado e ganhos em termos de eficiência, meio ambiente, segurança e qualidade de vida dos cidadãos, razões

suficientes para assegurar a aceitação do modelo por pelo menos parte considerável da sociedade, dos poderes legislativos e dos órgãos de controle, incluindo o Ministério Público, que se mostrou parceiro na implementação dos projetos, notadamente no caso de Guarantã do Norte.

Os Prefeitos foram considerados atores diferenciados na estruturação dos projetos, suas vontades políticas, liderança e articulação importaram para que as PPP avançassem com relativo consenso político e social. Cabe lembrar que, em ambos os casos estudados, os projetos não nasceram nas atuais gestões, foram fruto de uma construção coletiva amadurecida ao longo de mais de um mandato.

Quanto à transparência e prestação de contas, a PPP de Pederneiras cumpriu os princípios relativos à publicidade. No sítio de *internet* do município existe um acesso direto ao material da PPP³⁸, onde encontramos as leis que regem as PPP, legislação setorial em relação a PPP contratada e demais atos normativos sobre o processo de estruturação, editais e demais instrumentos do concurso público, estudos técnicos (modelagem econômico-financeira, jurídica-institucional e técnica), consulta pública, contrato de concessão e outros conteúdos. No que concerne à prestação de contas, os principais dados da CIP estão divulgados em uma sessão separada no Portal da Transparência, onde constam as receitas, despesas e o saldo da conta de arrecadação, informações suficientes para dar cumprimento à Lei nº 3.495/2018.

O mesmo não aconteceu no caso de Guarantã do Norte, faltam informações básicas sobre a PPP no sítio oficial de *internet* do município, a maioria do material pesquisado não é de domínio público, como por exemplo os cadernos relativos aos estudos técnicos, faltam também os dados financeiros em relação a PPP, nem há legislação municipal que obrigue o poder público a fazê-lo, as informações eventualmente encontradas são incompletas e pouco inteligíveis ao cidadão comum.

Em relação ao quadro legal e regulatório, andaram bem as duas concessões. Observa-se que os municípios possuem lei geral de enquadramento das PPP, requisito em princípio capaz de dar segurança jurídica e estabilidade institucional para a formatação de tais

³⁸ Disponível em: <<https://www.pederneiras.sp.gov.br/portal/servicos/56/ppp-iluminacao-publica>>

modelos pelo poder público; bem como legislação setorial consubstanciada por plano municipal de gestão de resíduos sólidos, no caso de Guarantã do Norte; planos diretor e de mobilidade urbana no caso de Pederneiras, materiais importantes para a estruturação dos projetos nos casos pesquisados.

Do ponto de vista do desenho institucional, as PPP estudadas seguem as características atribuídas pela literatura às PPP contratuais, onde há a proeminência da relação Principal-Agente. Aliás neste aspecto não poderiam ser diferentes, visto que o modelo brasileiro decorre da lei, admitindo-se apenas o tipo contratual. Mesmo assim, embora os contratos estabeleçam de forma clara os direitos e obrigações das partes, identificamos algumas falhas, que podem trazer alguma dificuldade para as partes ao longo da relação contratual.

No caso da PPP de Guarantã do Norte, observa-se falha contratual quanto à repartição dos ganhos das receitas acessórias. Como demonstrado anteriormente, o contrato admite que o ente privado busque fontes alternativas de receita, através de atividades subjacentes à parceria, mas em nenhum momento trata sobre a divisão dos resultados. Tal situação pode desequilibrar o contrato ao longo da relação, sem que o poder público possa alegar tal condição, visto que as causas de desequilíbrio listadas no contrato dizem respeito somente ao seu objeto principal.

A capacidade institucional do poder público citada pela literatura como um dos FCS para a estruturação de PPP talvez seja um dos aspectos mais desafiadores para as parcerias estudadas e para o universo de municípios de pequeno porte. Nenhum dos municípios possui uma unidade de PPP estruturada e grande parte da estruturação dos projetos foi delegada a consultores externos, sendo os projetos analisados pelos comitês gestores das municipalidades após a realização dos estudos. A solução encontrada pelo município de Guarantã do Norte parece ter atenuado essa lacuna – além do Conselho Gestor do Programa Municipal de PPP, instituído por meio da Portaria nº 809/2021, foi instituído uma comissão temática de auxílio ao estudo e análise da proposta, formada por profissionais com conhecimento nas áreas ambiental, financeira, engenharia e jurídica, todos vinculados ao poder público, escolhidos e nomeados pelo Conselho Gestor, conforme Resolução nº 002/2019, com atribuição de auxiliar o citado Conselho em suas decisões de análise, avaliação e aprovação dos estudos.

Embora tecnicamente haja um ambiente concorrencial na fase de concurso público e o procedimento concursal tenha sido delineado como previsto na legislação, registre-se a baixa participação da iniciativa privada, em especial no caso de Guarantã do Norte – nas duas concorrências realizadas pela prefeitura, tivemos apenas uma empresa habilitada. O que nos força a generalizar que são necessários esforços adicionais de divulgação e atração do parceiro privado para concorrências em municípios de pequeno porte. Tal aspecto se torna relevante uma vez que, quanto maior a participação de empresas no certame, maior a probabilidade de redução dos custos para o poder público e para sociedade, garantindo por sua vez mais qualidade e eficiência. Marques e Silva (2008) ensinam que, sem uma concorrência leal e eficiente a qualidade não pode ser garantida.

Na concessão de Guarantã do Norte, encontramos dois aspectos relevantes, que contribuíram para o sucesso da estruturação da parceria e que não guardam relação direta com a revisão de literatura. A existência de área de titularidade do poder público, com boa acessibilidade, previamente licenciada e com capacidade para instalação de um aterro com capacidade superior à necessidade do município e a proposta de solução consorciada, ou seja, a possibilidade de o parceiro privado prestar o serviço para outros 7 municípios, utilizando-se da estrutura do aterro.

Embora relevante para a atração de interessados, a solução consorciada não prosperou nas fases seguintes. Registre-se que o edital e o contrato de concessão não tratam sobre o tema e não há nenhum documento além dos estudos técnicos que faça menção a esta possibilidade, sequer foi assinado um protocolo de intenções entre os chefes dos poderes executivos. Como a relação custo-benefício foi pautada nesta solução, atrair os demais municípios constantes da proposta para a parceria é um dos grandes desafios para o equilíbrio econômico-financeiro do desenho institucional da concessão de Guarantã do Norte.

Em relação aos aspectos positivos, constata-se que as parcerias estudadas já trazem benefícios para os municípios e para a sociedade. No caso de Guarantã do Norte, o aterro sanitário entrou em operação no final do ano de 2021. Não obstante o lixo coletado das residências e dos estabelecimentos comerciais já serem destinados diretamente ao aterro desde o início de sua operação, todo o resíduo depositado no antigo lixão da cidade também está sendo transferido, o que tem

reduzido os impactos ambientais e melhorado a qualidade de vida da população, notadamente aquela que reside próxima ao antigo lixão, cujo espaço deverá ser recuperado e urbanizado pelo poder público. Já no município de Pederneiras, a concessão completou um ano de operação em janeiro de 2022, contabilizando 22% de redução no custo da energia consumida pela rede de iluminação pública, resultado da modernização de 2.893 pontos de iluminação, que receberam luminárias com a tecnologia LED.

No capítulo adiante faremos as nossas considerações finais sobre o trabalho.



7



7

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na revisão de literatura e no estudo empírico deste trabalho, resta evidente a importância das PPP como alternativa para a solução dos problemas de infraestrutura e prestação de serviços públicos em municípios de pequeno porte. Por efeito, acredita-se que seus resultados lograram êxito ao contribuir com a identificação dos FCS que podem auxiliar o ente público na estruturação dessas parcerias, questão central do nosso problema de pesquisa.

Em relação ao cumprimento dos objetivos da pesquisa, foi possível conceituar e caracterizar as PPP, distinguindo-as de outros modelos tradicionais de contratação ou delegação do serviço público; explicar como se constitui o processo de estruturação desses arranjos; avaliar a sua importância para os municípios brasileiros; identificar os FCS que contribuem para a sua estruturação e confrontá-los com os fatores identificados nos casos estudados, relacionando os aspectos positivos e negativos dessas experiências que podem servir como subsídio para outros municípios que queiram fazer uso do modelo.

Como alternativa eficaz à falta de capacidade técnica e à escassez de recursos para investimentos públicos em municípios de pequeno porte, podemos concluir que o modelo atende a finalidade proposta nos casos estudados, devendo a sua adoção ser alicerçada em um bom planejamento e seu acompanhamento em adequados mecanismos de controle, para não comprometer ainda mais a frágil situação fiscal desses entes.

A partir da análise documental realizada, das contribuições oriundas das entrevistas e das discussões teóricas presentes na revisão de literatura, relacionamos alguns fatores que, na nossa visão, podem contribuir para o bom desempenho dos projetos de PPP em municípios de pequeno porte, reconhecendo, no entanto, face à limitação da nossa pesquisa, que eles carecem de discussões e análises mais aprofundadas.

Em primeiro lugar, destaca-se a importância do ente público se preparar adequadamente para a realização de parcerias, com a construção do seu próprio quadro legal e regulatório, que assegure o interesse das partes, em benefício da sociedade. Esse arcabouço legal passa pela elaboração de uma lei geral sobre PPP, que trate dos seus pressupostos básicos, e por uma legislação setorial que dê respaldo à realização do serviço público através da iniciativa privada.

Em segundo lugar, a capacitação institucional, caracterizada pela capacidade técnica e gerencial para lidar com a estruturação de projetos, como a formação de uma equipe técnica de caráter multidisciplinar ou comitês temáticos, como no caso de Guarantã do Norte. A atuação dessa equipe na fase dos estudos é primordial para garantir a adequada estruturação do projeto, mesmo que a realização dos estudos seja delegada a consultores externos ou empresas especializadas, sua função primordial é realizar uma análise crítica do modelo e estruturação propostas, apresentar sugestões, identificar pontos positivos e desafios que o instrumento possa impor à Administração Pública e à sociedade.

Em terceiro lugar, melhorar a atratividade do projeto, de forma a motivar a participação de empresas na fase concorrencial, atraindo capital privado para os projetos de interesse da municipalidade. Cite-se como exemplo a boa estruturação garantias, com vinculação de receitas e a constituição de agente de garantia, como se deu em Pederneiras; a disponibilização de um ativo público que possa facilitar a execução do projeto e a formação de consórcios, convênios ou acordos de cooperação entre municípios, como foi o caso de Guarantã do Norte, embora seja necessário registrar que o desenho institucional da parceria não se efetivou na forma idealizada; e a integração de mais de um serviço público no mesmo contrato de parceria, como ocorreu no caso de São Simão, citado neste trabalho, onde foram integrados os serviços de abastecimento de água, esgoto e resíduos sólidos.

Por último, a construção do consenso político e social em torno do projeto, com o patrocínio dos principais atores e das entidades com capacidade para a estruturação da PPP, obtendo o engajamento da sociedade e a cooperação dos órgãos de controle. O consenso pode ser facilitado através da boa articulação entre os poderes constituídos e entre os atores que irão influenciar no processo decisório, com a definição clara dos papéis; da participação popular, alargando-se a participação da sociedade civil organizada em comitês gestores,

grupos de estudo temáticos e a realização de mais consultas e audiências públicas; e da transparência e publicidade de todos os atos e procedimentos.

São pontos de atenção, a adequação dos custos de remuneração do parceiro privado ao orçamento público, visto que as PPP são contratos de longa duração, podendo comprometer orçamentos futuros; a avaliação do VFM, com a análise do custo-benefício associado ao projeto e o uso do comparador público – estudos comparativos entre os benefícios da prestação dos serviços pelo parceiro privado em relação à prestação pelo ente público, demonstrando a vantajosidade de se realizar o projeto sob uma estrutura de concessão à iniciativa privada – medidas de eficiência em benefício da sociedade; a transparência dos procedimentos na fase de estruturação dos projetos, disponibilizando leis, estudos técnicos, atas, editais, contratos e demais documentos relativos à parceria para consulta pública no sítio de *internet* das municipalidades, e a prestação de contas aos cidadãos, com o esforço para a produção de relatórios mais claros e completos referentes à gestão da parceria, cumprimento das metas e dados financeiros relativos à parceria.

A título de sugestão, indica-se a importância de desenvolver novas pesquisas sobre o tema, contemplando, por exemplo, como estruturar e manter uma equipe técnica com capacidade para estruturar e acompanhar projetos; como melhorar a transparência e a prestação de contas aos cidadãos; e como melhorar a atratividade dos projetos, de forma a atrair a iniciativa privada para realização de PPP em municípios de pequeno porte.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/fqGVXvJP59gdc8f8QhZqtVb/abstract/?lang=pt>>

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 40, 1999, p. 111-141. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Parcerias Público-Privadas: Implementando soluções no Brasil**. Módulo I, 2022.

BANCO MUNDIAL. **PPP de iluminação pública. Guia prático de estruturação de projeto**. Washington, 2022. Disponível em: <<https://www.globalinfrastructure.org/knowledge/ppp-de-iluminacao-publica-guia-pratico-de-estruturacao-de-projeto>>

BARBOSA, Marcondes Dias. Parcerias Público-Privadas (PPP). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, 2005, ano 10, n. 837. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7448>>

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções - técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2017, v. 32, nº 94, p. 1-24. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5ZNdYqMxxshpBCTzdKTYt5S/?lang=pt&format=pdf>>

BORGES, Luiz F. X.; NEVES, Cesar das. Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, 2005, v. 12, n. 23, p. 73-118. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8175>>

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP & A, 2001

BRITO, Bárbara M. B.; SILVEIRA, Antonio H. P. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 2005, 56 (1), p. 7-21. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª Ed. São Paulo, SP: Atlas, 2020.

CURI, Andréa Zaltune *et al.* PPPS e Concessões: Propostas para ampliar a aplicação em Estados e Municípios. **CBIC**, 2016. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Proposta_para_Ampliar_a_Aplicacao_em_Estados_e_Municipios_2016.pdf>

CUTRIM, S. S.; TRISTÃO, J. A. M.; TRISTÃO, V. T. V. Aplicação do Método Delphi para Identificação e Avaliação dos Fatores Restritivos à Realização de Parcerias Público-Privadas <<https://www.revistaespacios.com/a17v38n22/a17v38n21p29.pdf>>

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª Ed. São Paulo, SP: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª Ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2017.

ENEI, José V. L. Financiamento das Parcerias Público-Privadas: experiências e lições nos primeiros dez anos de vigência da Lei nº 11.079/2004. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, 2016, v. 15, n. 169. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/20474>>

ENEI, José V. L. **Garantias de Adimplemento da Administração Pública ao Contratado nas Parcerias Público-Privadas**. São Paulo, SP: Almedina, 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Recorte municipal abrangência nacional**. Rio de Janeiro, 2019.

FÉRES, Marcelo Andrade. As sociedades de propósito específico (SPE) no âmbito das parcerias público-privadas (PPP): Algumas observações de Direito Comercial sobre o art. 9º da Lei nº 11.079/2004. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 694, 30 mai. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6804>.

FIGUEIRÊDO, Luiz Filipe. Pernambuco precisa enxergar o potencial do mercado de PPPs. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-05/luiz-figueiredo-pernambuco-enxergar-potencial-ppps>>

FIRMINO, Sandra I. R. **Parcerias Público-Privadas em Portugal: Accountability, Modelos e Motivações Subjacentes**. 2014. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência da Administração, Universidade do Minho, Braga, 2014. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/38040>>

FIRMINO, Sandra I. R. Fatores Críticos de Sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspectos políticos institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2018, 52 (6). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/XtP7pgZkPmdSywfBkZpGgjj/?lang=pt>>

FORTINI, Cristiana. Mudanças na disciplina nacional das PPP: uso intensificado, riscos não abordados. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-08/interesse-publico-recentes-mudancas-disciplina-nacional-ppps>>

FREITAS, Gustavo C. Parceria público-privada aplicada aos Municípios. **Jus**, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/73946/parceria-publico-privada-aplicada-aos-municipios>>

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J.C. Utilizando estudo de casos(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: Boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/134684>>

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 1991.

GUARANTÃ DO NORTE. **Lei nº 1.675**, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-1675-2018-Guaranta-do-norte-MT.pdf>>

_____. **Lei nº 1.809**, de 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-1809-2018-Guaranta-do-norte-MT.pdf>>

_____. **LC nº 257**, 02 de outubro de 2017. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-257-2017-Guaranta-do-norte-MT-consolidada-\[18-12-2020\].pdf](https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-complementar-257-2017-Guaranta-do-norte-MT-consolidada-[18-12-2020].pdf)>

GUIMARÃES, F. V. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. In: CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A. A.; FREIRE, A. L. (coord. de tomo). Tomo Direito Administrativo e Constitucional. **Enciclopédia Jurídica da**

PUCSP. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/28/edicao-2/reparticao-de-riscos-nas-parcerias-publico-privadas>>

HARDCASTLE, C.; EDWARDS, P.J.; AKINTOYE, A.; LI, B. Fatores críticos de sucesso para projetos PPP/PFI na indústria da construção do Reino Unido. **Gestão da Construção e Economia**. 23(5):459-471. Disponível em:

<www.researchgate.net/publication/24077826_Critical_success_factors_for_PPPFI_projects_in_the_UK_construction_industry>

HOOG, Wilson A. Zappa. **Moderno Dicionário Contábil** – da Retaguarda à Vanguarda. 9.ª Ed. Curitiba: Juruá, 2016.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In MARQUEZINI, M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE S. (org.). Colóquios sobre pesquisa em educação especial. **EDUEL**. Londrina, 2003, p. 11-25. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Consideracoes_sobre_a_elaboracao_do_roteiro.pdf>

MANZINI, Eduardo J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e roteiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS. USC. Bauru, 2004, v.1, p. 01-10. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf>

MARQUES NETO, Floriano de A. Parcerias Público-Privadas: Conceitos e Modalidades. In: CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A. A.; FREIRE, A. L. (coord. de tomo). Tomo Direito Administrativo e Constitucional. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/parcerias-publico-privadas:-conceito_58edc5f4e8602.pdf>

MARQUES, Rui C.; SILVA, Duarte. As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações. **Revista de Estudos Politécnicos**, 2008, v. 6, n. 10, p. 33-50. Disponível em: <<https://xdocs.com.br/doc/art-ppps-lioes-e-recomendacoes-qoey407q1wn6>>

MARTINS, Antônio F.F.; VIANA, Felipe B. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, 2019, 27(51), p. 53-100. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17820>>

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª Ed. Ed. Malheiros. São Paulo, 1990.

MENEZES, David C.; VIEIRA, Diego, M. Stakeholders e fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas. **Revista de Administração UNIMEP**. Rio de Janeiro, 2021, 19 (1), p. 117-139. Disponível em: <<http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/rau/article/view/1660>>

MONTEIRO, F. M. L. **Aplicação do Conceito de Fatores Críticos de Sucesso em Diversos Ambientes**: Revisão de Estudos Empíricos. 2012. Dissertação – Curso de Mestrado em Gestão, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/6238>>

PALHARES, Gustavo. A estruturação das PPPs: a importância da iniciativa privada. Houer, 2019. Disponível em: <<https://blog.houer.com.br/estruturacao-de-ppps/>>

PEDERNEIRAS. **Lei nº 3.495**, de 19 de junho de 2018. Disponível em: <http://web.pederneiras.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=279>

_____. **Lei nº 3.501**, de 11 de julho de 2018. Disponível em: <http://web.pederneiras.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=279>

_____. **LC nº 3.298**, de 17 de novembro de 2015. Disponível em: <http://web.pederneiras.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=279>

_____. **LC nº 3.299**, de 17 de novembro de 2015. Disponível em: <http://web.pederneiras.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=279>

PONDÉ, Jorge L.; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de Transação e Política de Defesa da Concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, 1997, v. 1, n. 21, p. 115-135. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19580/11345>>

RADAR PPP. **Resumo de Contratos de PPP**. Disponível em: <<https://radarppp.com/>>

RIBEIRO, Maurício P. **Concessões e PPPs: Melhores Práticas em Licitação e Contratos**. Ed. Atlas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://portugalribeiro.com.br/ebooks>>

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5.068**, de 10 de julho de 2007. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=286945>>

_____. **Manual de Parcerias Público-Privadas**. Rio de Janeiro, 2020.

SÃO PAULO. **Manual de Parcerias do Estado de São Paulo**. Disponível em;
<http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf>.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de Parceria Público-Privadas: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2015, 49 (4), p. 819-846. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/rap/a/rGxPYhmkdNpxMTvD7ZQymcG/abstract/?lang=pt>>

TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

UNIVERSIDADE CAIXA. **Parcerias Público-Privadas e Concessões. Módulo I**, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – Planejamento e métodos**. 4ª Ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2010.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE 1

ENTREVISTA – ROTEIRO PADRÃO

I – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

1. Nome
2. Cargo/ Instituição
3. Papel desempenhado na PPP

II – SOBRE O PAPEL DESEMPENHADO PELO ENTREVISTADO NO ÂMBITO DAS PPP

1. Papel da entidade no âmbito da PPP:
 - a. Qual é o papel (atribuições e competências)?
 - b. Como foi exercido (atividades)?
 - c. Qual é o balanço efetuado em torno do exercício do papel que lhe foi conferido?
2. Atores com que se relacionou na PPP:
 - a. Quem foram?
 - b. Como se relacionou com eles (natureza formal ou informal)?
 - c. Qual é a finalidade da interação?

III – SOBRE A PPP EM PARTICULAR

1. Qual o principal motivo que levou o município a constituir a PPP?
2. Algum fato significativo durante a fase de lançamento da PPP até a fase de contratação?

3. Com a PPP foi necessário reajustar ou redimensionar a cobrança taxas? Em caso positivo como a sociedade reagiu ao redimensionamento?

4. Existe algum mecanismo de prestação de contas da parceria com a sociedade?

5. Qual o balanço global que V. Sa. efetua sobre a PPP até o momento?

6. Quais os aspectos que considera positivos? Alguma falha a apontar?

7. Na sua avaliação, quais os fatores críticos mais importantes para o sucesso da contratação da parceria?

8. Expectativas para o futuro: quais os principais resultados e impactos que surgirão da PPP?

Fonte: Adaptado de Firmino (2014)



idp

Bo
pro
cit
ref
Miss
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO