



NOTA TÉCNICA Nº 01/2023-DEADESC/SECEX

EMENTA. Dispõe sobre informações relevantes a serem observadas aos gestores públicos da Administração Pública Estadual e Municipal no âmbito do Estado do Amazonas quando do planejamento e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

I – DOS OBJETIVOS

Esta Nota Técnica tem por objetivo orientar os gestores públicos da Administração Pública Estadual e Municipal no âmbito do Estado do Amazonas acerca das premissas básicas a serem observadas em contratações de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

A presente Nota Técnica busca elucidar os principais pontos críticos dessa forma de contratação que vem crescendo ao longo dos últimos anos, ressaltando os principais requisitos para que a parceria seja vantajosa não só para os parceiros público e privado, mas também para a sociedade.

II – DA MOTIVAÇÃO

A experiência do Departamento de Auditoria em Desestatizações, Concessões e Preços Públicos na área de Parcerias Público-Privadas (PPPs) possibilitou a identificação das principais dificuldades dos administradores públicos e servidores tanto na fase interna da licitação como na execução dos projetos relacionados às Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Desta feita, o Departamento de Desestatizações, Concessões e Preços Públicos (DEADESC), unidade vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo, no uso de suas atribuições, destaca 10 (dez) pontos considerados relevantes ou críticos em processos de contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs):

1. Condicionantes exigidas para a abertura do processo licitatório (art. 10, da Lei nº 11.079/04);
2. Compreensão do Objeto e Seleção Adequada do Regime Jurídico da Contratação;



3. Limites de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) para a Viabilidade Econômico-Financeira da Contratação;
4. Elaboração da Matriz de Alocação de Riscos;
5. Indicadores de Desempenho que compõem a Remuneração Variável do Parceiro-Privado;
6. Análise Custo-Benefício (ACB) de Projetos de Parceria Público-Privada (PPP);
7. Análise do Projeto sob a Perspectiva de Comparativo do Setor Público e a Aplicação da Metodologia “Value for Money”;
8. Análise Econômico-financeira do Projeto de PPP – WACC e Taxa Interna de Retorno;
9. Projetos provenientes do poder público, denominados PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) ou Provenientes da Iniciativa Privada, denominados MIP (Manifestação de Interesse Privado);
10. Transparência dos Projetos e Contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

III – DO CONTEXTO HISTÓRICO

Durante muito tempo, sobretudo no século XX, foi marcada a presença de um Estado que tratava de forma direta e exclusiva a prestação de serviços públicos e gestão de infraestrutura. Com a demanda crescente das cidades e dos serviços públicos, notadamente a partir de 1970, houve muitas críticas a esse sistema que se apresentava de forma ineficiente e com baixa qualidade.

Ademais, os governos estavam com um alto índice de endividamento, dificultando cada vez mais o investimento na melhoria do serviço prestado.

Nesse cenário surgem as primeiras Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Reino Unido, como uma estratégia política e econômica visando garantir a provisão contínua de bens e serviços públicos, aliada aos conhecimentos técnicos, habilidades gerenciais e o capital da iniciativa privada.²

No Brasil, houve uma grande ascensão das contratações das Parcerias Público-Privadas (PPPs) nos últimos anos. Segundo o Radar PPP², o Brasil tem quase

² *Public Private Partnerships. UK Trade & Investment. 2013.*

² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PPP_28.11.13.pdf

² <https://radarppp.com/informacao/radarppp/>.



R\$ 4,5 trilhões em investimentos em Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões que estão em andamento ou que devem ser aplicados nos próximos 30 anos, em média. A estimativa atual é de que há mais de 4.800 projetos em todo o país. No Estado do Amazonas não há estatísticas oficiais, mas a quantidade de contratações tem crescido rapidamente.

Com o aumento desses projetos, os órgãos de controle têm observado muitas falhas de modelagem, o que demanda, sobretudo, orientação pedagógica junto aos seus jurisdicionados, evitando, assim, prejuízos às partes interessadas, em especial, à sociedade.

IV – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E TÉCNICA

A Legislação básica envolvendo as contratações de Parcerias Público-Privadas (PPPs) engloba a Lei nº 11.079/2004, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs); e, a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, ambas de observância obrigatória.

Além das leis supracitadas, é necessário observar a legislação complementar que trata da regulamentação desse tipo de contratação, alcançando, além dos requisitos das leis federais, as peculiaridades e requisitos das Administrações estadual e municipais.

No âmbito do Estado do Amazonas, vigora a Lei Estadual nº 3.363/2008, que dispõe, dentre outros, sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PPPs), o qual ressalta a necessidade da elaboração de estudo técnico, em que fique demonstrado, por meio de indicadores de resultado, a viabilidade e o interesse público da contratação.

Já na esfera municipal de Manaus, vigora a Lei Municipal nº 2.619/2020, que dispõe, dentre outros, sobre o Comitê Gestor, com destaque para seu papel deliberativo em projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), bem como em relação ao Fundo Municipal Garantidor dos Projetos de Parcerias Público-Privadas - FUNGEP, necessário à sustentabilidade do Programa PPP.

Por sua vez, os Municípios do interior do Amazonas, de forma geral, ainda não possuem regulamentação sobre o tema. Contudo, recomenda-se que os futuros projetos de lei atendam criteriosamente as diretrizes normativas da legislação federal pertinente, pois são de cumprimento obrigatório por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 1º, da Lei 11.079/2004).



Além da legislação básica e complementar, os projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) devem observar também as legislações pertinentes ao objeto da contratação (saúde, iluminação pública, saneamento básico, unidades administrativas, conservação de parques naturais, e etc.).

V – DAS PREMISSAS BÁSICAS A SEREM OBSERVADAS EM PROJETOS DE PPP

A quantidade de concessões especiais (Parcerias Público-Privadas – PPPs), regidas pela Lei nº 11.079/2004, vem aumentando significativamente nos últimos anos.

A atuação do Controle Externo tem demonstrado a necessidade de se ressaltar as premissas básicas da uniformização de procedimentos, de forma a aumentar a segurança técnica e jurídica para os gestores e a garantir a legitimidade das contratações de Parcerias Público-Privadas (PPPs), em especial, por se tratar de projetos dotados de elevada materialidade, relevância, criticidade e contratos com vigência de longa duração, tornando o processo de planejamento da contratação um fator crítico de sucesso.

O tempo de maturação de projetos dessa natureza está entre 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) meses e, portanto, exigem especial atenção aos requisitos técnicos, legais e orçamentário-financeiros, além da observância das boas práticas de mercado.

Cabe destacar que eventuais erros na fase de planejamento comprometem as fases seguintes, podendo gerar impactos negativos importantes na fase de execução, visto que os contratos, conforme previsão legal, tem a vigência mínima de 5 (cinco) anos, podendo alcançar 35 (trinta e cinco) anos.

A complexidade dos projetos exige a atenção do gestor e de sua assessoria, em especial, da equipe de planejamento da contratação e dos Comitês Gestores de Parcerias Público-Privadas.

À vista disso, o DEADESC elenca 10 (dez) pontos críticos identificados nos processos que abordam o tema no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Lembrando que, os pontos em destaque não são exaustivos.

Nesse sentido, na sequência, discorre-se de forma mais detida sobre os 10 (dez) pontos em comento.



1 - Condicionantes Exigidas para a Abertura do Processo Licitatório (art. 10, da Lei nº 11.079/04)

No momento de concepção do projeto, o art. 10 da Lei nº 11.079/04 prevê expressamente a observância de diversas **exigências**, as quais devem ser cumpridas antes do início da fase licitatória.

A primeira é a **autorização pela autoridade competente**, a qual deve estar **fundamentada em estudo técnico**.

O estudo técnico preliminar é de vital importância, pois justifica a utilização da Parceria Público-Privada (PPP) em detrimento das concessões comuns e demais tipos de contratação pública. Além disso, é a base para a legalidade e fundamentação do projeto básico, que após o devido procedimento licitatório, irá promover a celebração de um contrato vultoso e de longa duração para a Administração Pública.

Logo, o estudo técnico preliminar deve demonstrar, de forma objetiva e com as premissas e metodologias de cálculo, as razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada, demonstrando a análise de custo *versus* eficiência da Parceria Público-Privada (PPP) se comparado ao índice do Comparativo do Setor Público (CSP), comentado em outro tópico desta nota técnica.

Ademais, é necessário demonstrar a **observância aos limites de endividamento** e que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais, com a compensação por meio do aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Além disso, destacamos as seguintes exigências:

- (i) a formulação de estimativa do **impacto orçamentário-financeiro** nos exercícios em que deva vigorar o contrato;
- (ii) a declaração de **compatibilidade com LDO e LOA** pelo ordenador de despesas;
- (iii) a estimativa, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, do **fluxo de recursos públicos** que sejam suficientes para o cumprimento das obrigações;
- (iv) a **previsão no PPA** em vigor no ente;
- (v) a **realização de consulta pública** acerca das minutas tanto do edital quanto do respectivo contrato, nos moldes do art. 10, VI, da Lei nº 11.079/04; e (vi) **licença ambiental prévia** ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.



Vale ressaltar que essas exigências referem-se, em sua maioria, a índices e limites calculados anualmente. Logo, a legislação prevê que caso a assinatura do contrato ocorra em exercício diverso da publicação do edital, **é necessária a atualização dos supramencionados estudos e demonstrações**, nos termos do § 2º do art. 10 da Lei nº 11.079/04.

2 - Compreensão do Objeto e Seleção adequada do Regime Jurídico da Contratação

As diferenças básicas entre as Concessões Comuns, regidas pela Lei nº 8.987/95, e as contratações por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs), além do regime jurídico, está na forma de remuneração ao parceiro privado.

Na Concessão Comum, a concessionária do serviço público se remunera pela cobrança de tarifa ao usuário direto do serviço prestado, cabendo, ainda, a possibilidade de receitas acessórias. Cabe destacar que nesse tipo de concessão não há previsão legal para a contraprestação pecuniária por parte do Poder Público.

Já nas Parcerias Público-Privadas (PPPs), o parceiro privado se remunera pela contraprestação pecuniária por parte do Poder Público, modalidade denominada de **Concessão Administrativa** (art. 2º, §2º, Lei nº 11.079/04), em que a Administração é a usuária direta ou indireta do serviço.

Pode haver, ainda, a forma de remuneração mista, quando a contraprestação pecuniária é insuficiente para viabilizar o projeto e há a necessidade de adicionar a cobrança de tarifa aos usuários do serviço, modalidade denominada de **Concessão Patrocinada** (art. 2º, §1º, Lei nº 11.079/04).

Antes da escolha do regime jurídico e da modalidade da contratação é necessário compreender as peculiaridades do objeto da contratação, vez que em situações específicas, as restrições inerentes ao objeto poderão determinar o regime jurídico de contratação mais adequado, dentre outras, que deverão balizar a tomada de decisão do gestor público.

A iluminação pública é um bom exemplo. No âmbito das Prefeituras Municipais, a iluminação pública é custeada pela COSIP (Contribuição para Custeio da Iluminação Pública). Nesse caso, como já há uma fonte de custeio, não é cabível, a dupla cobrança do usuário por meio de tarifa.

Por outro lado, ainda que o município não tenha instituído a COSIP, a escolha do regime jurídico, nesse caso concreto, deve ser avaliada com critério. Isso porque a iluminação pública é um serviço indivisível, logo, não cabe adoção da cobrança de tarifa como forma de remuneração à concessionária. Portanto, a escolha pelo regime de Concessão Pública Comum seria inadequada. O que deve levar o gestor a avaliar as



demais possibilidades de contratação, ou seja, avaliar a vantajosidade de uma possível contratação comum ou por meio do regime de Parcerias Público-Privadas (PPPs), sob o regime jurídico da Lei 11.079/2004, na modalidade de Concessão Administrativa, já que na modalidade de Concessão Patrocinada, também há a cobrança de tarifa, tornando essa modalidade inadequada.

Destaca-se, ainda, que a forma de contratação deve ser avaliada com base no Comparativo do Setor Público (CSP), abordado em outro tópico desta nota técnica.

3 - Limites de Comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) para a Viabilidade Econômico-Financeira da Contratação

Outro ponto crucial para a viabilidade da contratação de Parceria Público-Privada (PPP) é o cumprimento do limite previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/04, *in verbis*:

“Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)”.

Portanto, deve-se atentar à limitação imposta se a soma das despesas de caráter continuado com Parcerias Público-Privadas (PPPs) vigentes ultrapassar o valor de 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior.

Do mesmo modo, a legislação desencoraja o excesso de endividamento futuro, pois as despesas projetadas para os próximos 10 (dez) anos com Parcerias Público-Privadas (PPPs) também devem ser levadas em consideração em relação à RCL projetada para cada exercício financeiro.

Caso algum desses limites seja ultrapassado, será vedada a concessão de garantia ou transferência voluntária pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

4 - Elaboração da Matriz de Alocação de Riscos

De forma sintética, um risco pode ser definido como um evento, um fator ou uma influência possível e incerta que ameaça o bom andamento do projeto, agindo sobre seus prazos, custos ou sobre a qualidade dos serviços prestados. Portanto, o



sucesso ou fracasso da estruturação de um projeto muitas vezes depende da identificação, análise e alocação desses riscos.

Nos casos das Parcerias Público-Privadas (PPPs), a ponderação de riscos é de suma importância, uma vez que esses projetos envolvem investimentos altos, contratos com vigência de longo prazo de execução e potencial volatilidade nas condições financeiras. Além disso, a principal característica de uma Parceria Público-Privada (PPP) é uma correta alocação de riscos entre as partes.

As legislações federal e estadual exigem expressamente a necessidade de repartição de riscos entre as partes envolvidas, conforme art. 5º, III, da Lei nº 11.079/04 cc art. 10, VIII, da Lei Estadual nº 3.363/08.

Contudo, para que esses dispositivos sejam cumpridos, é necessária a adoção de uma metodologia de análise de riscos e capacitação da equipe técnica que participa da elaboração da Matriz de Alocação de Riscos, a qual possibilita a identificação de riscos e contingências envolvidas na execução do objeto licitado. Somente a partir desse instrumento que calcula e define os riscos é que se pode realizar a repartição dos mesmos.

A Matriz de Alocação de Riscos deve conter, em especial, a natureza do risco (riscos políticos, riscos de negócio, risco de procura, risco financeiro, risco operacional, risco de construção, etc.), a probabilidade do risco se consumir, o impacto financeiro se o evento ocorrer, as possíveis mitigações para os riscos identificados e a alocação dos riscos entre as entidades.

Além disso, a Matriz de Alocação de Riscos é uma importante ferramenta que facilita o desempenho da fiscalização contratual, servindo de apoio ao fiscal do contrato no exercício de suas atribuições.

De modo geral, os projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) falham na transferência de riscos. O risco é um ponto crítico de uma PPP. As falhas na identificação, mensuração, avaliação e nas formas de mitigação dos riscos que norteiam a elaboração da respectiva Matriz de Alocação de Riscos nesse tipo de contratação podem promover falhas, paralisações e prejuízos para a Administração Pública na fase de execução contratual.

Dessa forma, a organização deve adotar metodologias de análise de riscos reconhecidas no mercado, implantar processos de gestão de riscos e capacitar pessoal técnico para essa atividade, de forma a garantir que o processo de análise e alocação de riscos seja criterioso e alcance os resultados pretendidos com a contratação.



5. Indicadores de Desempenho que Compõe a Remuneração Variável do Parceiro Privado

A remuneração da Parceria Público-Privada (PPP) se dá por meio de dois mecanismos: por disponibilidade e por procura, os quais podem ser conjugados no mesmo contrato a depender dos objetivos da parceria.

O pagamento **por disponibilidade** pressupõe o oferecimento de uma infraestrutura, a qual já deve ter cumprido as condições contratuais e estar efetivamente disponível para uso pela administração. Como exemplo, pode-se citar a construção de um hospital. Essa modalidade oferece um menor risco ao parceiro privado, pois depende só de sua atuação na obra contratada.

A segunda forma de remuneração se dá **pela procura** do serviço ofertado, sendo variável já que depende da demanda da população alvo. Nesse sistema, pode-se ainda implementar um pagamento “por bandas”, no qual paga-se um valor fixo quando a procura for abaixo de um número mínimo, e, acima de um valor máximo pode haver pagamentos adicionais. Então, percebe-se que o risco assumido pelo parceiro privado é maior e deve ser levado em consideração na Matriz de Alocação de Riscos e nos estudos preliminares.

Independentemente do mecanismo adotado, deve estar redigido de forma clara, sem ambiguidades, e voltado para o cumprimento do objetivo primário: o serviço público.

Ademais, o principal aspecto é a definição de parâmetros explícitos da qualidade do serviço, os quais devem estar vinculados contratualmente a indicadores, métricas e modelos de cálculo pré-definidos para o desempenho do parceiro privado. Isso possibilita, em razão do não atingimento dessa qualidade, a aplicação de penalidades, as quais devem ser proporcionais, de modo a desincentivar o não cumprimento das metas e a não promover o desequilíbrio contratual.

Observam-se muitas deficiências na modelagem dos parâmetros de desempenho que farão parte do cálculo da remuneração variável dos parceiros privados. A ausência ou a deficiência do ANS (Acordo de Nível de Serviço), a definição de indicadores de desempenho desajustados ou inadequados para a aferição e mensuração das entregas ou desalinhados com as diretrizes do projeto básico ou das expectativas de resultados da administração e da sociedade, além da ausência de um sistema de medição capaz de avaliar os resultados e que permita à comissão de fiscalização e verificadores independentes validar os resultados dos serviços entregues.



A equipe de planejamento da contratação de uma PPP deve dar especial atenção a esses parâmetros e sistemas de medição durante a fase de modelagem do projeto, pois são essenciais para a avaliação da eficiência da Parceria Público-Privada (PPP) e para os resultados pretendidos com a contratação, evitando dificuldades no processo de fiscalização e prejuízos decorrentes de uma mensuração de desempenho inadequada do parceiro privado.

6 – Análise Custo-Benefício (ACB) de Projetos de Parceria Público-Privada (PPP)

Inicialmente cabe destacar que o conceito de Análise Custo-Benefício (ACB) não se confunde com o de *Value for Money* (VfM). A ACB determina o valor ou a qualidade intrínseca do projeto e o VfM avalia se o modelo de contratação é o mais vantajoso. O VfM é tratado no tópico seguinte.

A ACB é desenvolvida em três níveis: financeiro, econômico e socioambiental. A análise da ACB, seja na componente financeira ou não, é feita por meio de dois indicadores: VAL (Valor Atual Líquido) e TIR (Taxa Interna de Rentabilidade).

O processo de contratação de uma Parceria Público-Privada (PPP) envolve não só análises financeiras, mas deve levar em consideração todos os custos e benefícios, sejam eles diretos ou indiretos, pois, o objetivo da política pública é a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, deve-se realizar uma Análise Custo-Benefício (ACB), que compara um cenário base sem projeto com um cenário com o projeto. De acordo com o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura³, a ACB pode ser definida como um “método quantitativo sistemático de avaliação de projetos, programas e políticas governamentais sob a perspectiva do bem-estar social”.

Portanto, ela não se limita à análise dos custos diretamente relacionados ao projeto, mas abrange os benefícios diretos e indiretos que aquela ação terá para a sociedade em geral. Como exemplo, a construção de uma estrada traz como impactos diretos as receitas (tarifárias e acessórias) e os custos de construção e manutenção. Nesse caso, a análise ACB permite incluir também aspectos relevantes à tomada de decisão do administrador público, como a redução do tempo de viagem e os impactos ambientais negativos. Para ser calculada, é necessário monetizar todos esses impactos, e trazê-los a valor presente.

³ Ministério da Economia, Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf>





A análise ACB requer a execução de etapas estruturadas. Recomenda-se a adoção do *checklist* proposto pelo Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura, do Ministério da Economia:

Etapa	Checklist
Geral	<ul style="list-style-type: none">▪ Foi adotada a abordagem incremental, comparando o cenário “com projeto” em relação ao cenário “sem projeto”?▪ O cenário contra factual (sem projeto) é o mais provável?▪ Foi selecionado um horizonte temporal adequado?▪ Os efeitos do projeto foram identificados e monetizados?▪ Foi utilizada a Taxa Social de Desconto?▪ A análise econômica é construída a partir de informações dos estudos de demanda e de engenharia?▪ A metodologia adotada é consistente com os Manuais Setoriais?
Apresentação do contexto	<ul style="list-style-type: none">▪ Há descrição clara do contexto socioeconômico e institucional?▪ Os principais efeitos socioeconômicos do projeto foram considerados no contexto da região e do setor relevantes?▪ Tais efeitos são atingíveis dado o contexto?▪ Foram consideradas restrições potenciais importantes à implementação do projeto?
Definição de objetivos	<ul style="list-style-type: none">▪ O projeto possui objetivos claramente definidos, oriundos de uma avaliação de necessidades?▪ O projeto é relevante à luz das necessidades?▪ Os objetivos do projeto são quantitativamente identificados por meio de indicadores e metas?▪ O projeto é coerente com os objetivos dos programas de governo?▪ O projeto é coerente com as estratégias e prioridades nacionais e regionais, conforme definido em planos setoriais ou de desenvolvimento?▪ É possível mensurar o grau de alcance dos objetivos, bem como sua relação, se houver, com as metas dos programas de governo indicadas?
Identificação do projeto	<ul style="list-style-type: none">▪ O projeto constitui uma unidade autossuficiente de análise, claramente identificada?▪ As possíveis combinações de componentes autônomos do projeto foram analisadas separadamente?▪ Foi analisada a capacidade técnica, financeira e institucional do órgão proponente do projeto?



	<ul style="list-style-type: none">▪ A área de impacto foi identificada adequadamente?▪ Foram identificados e estimados os beneficiários finais do projeto?▪ Se o projeto for implementado como parceria, houve descrição adequada do modelo de parceria e precisamente identificados os parceiros público e privado?▪ Foram consideradas todas as partes potencialmente afetadas?
Dados de entrada	<ul style="list-style-type: none">▪ Foi analisada a demanda atual pelo serviço?▪ Foram feitas projeções para a demanda futura pelo serviço?▪ Os métodos e as premissas para a projeção de demanda são apropriados?▪ A documentação do projeto contém evidência suficiente de sua factibilidade do ponto de vista técnico?▪ O proponente demonstrou que alternativas factíveis para o projeto foram adequadamente consideradas?▪ Os critérios utilizados para selecionar a alternativa ótima são adequados para o tipo de projeto?▪ Foram incluídos os custos referentes a ações de correção de impactos ambientais negativos no fluxo de caixa da ACB?▪ O design técnico é apropriado ao alcance dos objetivos?▪ A capacidade está alinhada com a expectativa de demanda?▪ As estimativas de custos do projeto (investimento e O&M) foram devidamente explicadas e suficientemente desagregadas para permitir a sua avaliação?
Análise socioeconômica	<ul style="list-style-type: none">▪ Na presença de distorções relevantes de mercado, foram utilizados preços sociais para refletir o custo social de oportunidade dos recursos utilizados?▪ Foram aplicados os Fatores de Conversão apropriados aos itens menos significantes de insumos não comercializáveis?▪ No caso de itens significativos comercializáveis, foi aplicado o fator de conversão da taxa cambial (FCTC)?▪ Foi utilizado um preço sombra da mão de obra (PSMO) adequado para o fator trabalho?▪ Nos fluxos de caixa financeiros, houve conversão dos preços de mercado para preços sociais?▪ Foram considerados impactos de não mercado e as externalidades relevantes na avaliação da viabilidade socioeconômica do projeto?▪ Foram considerados efeitos relacionados à mitigação e adaptação à mudança climática?▪ Os valores unitários para a quantificação de benefícios econômicos e externalidades, bem como seu crescimento real com o passar do tempo, foram adequadamente apresentados e explicados?▪ Foram calculados os principais indicadores de viabilidade



	<p>socioeconômica (ΔVSPL, TRE, B/C) considerando as categorias corretas de custos e benefícios?</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Foram eliminados possíveis riscos de dupla contagem?▪ O valor social presente líquido é positivo? Se não for, restam benefícios não monetizados importantes a serem considerados?
Análise de riscos	<ul style="list-style-type: none">▪ Foi realizada uma análise de sensibilidade variável por variável e, preferivelmente, fazendo uso de valores de inflexão?▪ Foi realizada uma análise de cenários? Qual é a estratégia proposta para prevenção e mitigação de riscos?▪ Foi apresentada uma matriz de prevenção de riscos completa?▪ Foram identificadas ações de prevenção e mitigação de riscos?▪ Se o projeto ainda permanecer exposto a riscos significativos, foi desenvolvida uma análise probabilística de riscos?▪ Qual a avaliação geral sobre o nível de risco do projeto?
Análise distributiva	<ul style="list-style-type: none">▪ Foi realizada uma análise adequada dos efeitos do projeto sobre diferentes grupos de stakeholders?▪ Existem fluxos de recursos entre grupos de stakeholders que motivem alguma consideração especial sobre a forma de implementação do projeto?
Alternativas de implementação	<ul style="list-style-type: none">▪ Foram consideradas as possíveis alternativas de implementação do projeto?

7 - Análise do Projeto sob a Perspectiva de comparativo do Setor Público e a aplicação da Metodologia “Value for Money”

Em regra, para realizar uma obra ou serviço, a administração pública deve licitar a construção e/ou fornecer os materiais e pessoal necessários, sendo a chamada contratação tradicional. Já o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) permite a transferência de diversas responsabilidades a um parceiro privado, que será responsável pela gestão do objeto.

Pelo ponto de vista estritamente financeiro, a contratação comum é mais vantajosa para a Administração, visto que o financiamento realizado pelo setor privado é, usualmente, mais oneroso que aquele demandado pelo setor público. Por outro lado, a *expertise* e a gestão, do setor privado, podem apresentar uma maior eficiência na execução do projeto, tornando o modelo de contratação do projeto mais vantajoso para os resultados pretendidos pela Administração Pública.



Para que a Parceria Público-Privada (PPP) possa ser a alternativa escolhida pelo administrador público deve ser demonstrado no projeto o cálculo de como a eficiência privada torna essa alternativa economicamente mais vantajosa quando comparada à contratação comum. Em síntese, deve ser apresentado no projeto o **Comparativo do Setor Público (CSP)**. O CSP é a soma do fluxo de caixa para todo o ciclo de vida da infraestrutura em Valor Atual Líquido (VAL), incorporando ganhos de eficiência, custos de riscos e assumindo uma gestão pública. O CSP é uma ferramenta de avaliação do **Value for Money (VfM)**. O *Value for Money (VfM)*, por sua vez está relacionado a máxima eficiência dos projetos de PPPs, ponderando custo e qualidade, ou seja, avalia o benefício máximo obtido com os recursos disponíveis.

Em síntese, o CSP calcula o VAL (Valor Atual Líquido) da opção de contratação da Parceria Público-Privada (PPP) e compara com o VAL da opção de contratação tradicional. Dessa forma, os projetos que demonstrem, por exemplo, somente os benefícios da Parceria Público-Privada (PPP), sem compará-los ao método tradicional de contratação, por meio do Comparativo do Setor Público (CSP), não serão suficientes para demonstrar que a Parceria Público-Privada (PPP) é a melhor escolha.

A análise do Comparativo do Setor Público (CSP) pode ser realizada em dois momentos distintos, antes e depois da apresentação das propostas. No primeiro momento, permite decidir se deve ou não considerar a opção de contratação da Parceria Público-Privada (PPP). Já no segundo momento, permite atestar o *Value for Money (VfM)* das propostas. Caso as propostas não ofereçam vantagens para o *Value for Money (VfM)*, o processo pode ser cancelado e os métodos tradicionais de contratação passam a ser os mais indicados.

Em síntese, a metodologia *Value for Money (VfM)*, visa à escolha do melhor resultado possível, levando em consideração todos os benefícios, custos e riscos durante o ciclo de vida do projeto. Para ser realizado o cálculo do *Value for Money (VfM)* é necessário o desenvolvimento de duas projeções financeiras distintas, estimando os pagamentos que a Administração faria nos dois modelos de aquisição, especificamente:

(i) O Comparativo do Setor Público (CSP), que simula a projeção dos pagamentos a serem realizados ou custos em aquisições convencionais (regidas pela Lei nº 8.666/93 ou pela Lei nº 14.133/2021), além de uma estimativa de custos dos riscos que seriam transferidos pelo modelo de Parceria Público-Privada (PPP), mas que são assumidos sob o método tradicional e;



(ii) O modelo de PPP que simula os custos estimados para a Administração, geralmente em termos de pagamentos anuais por serviço durante o período de operação que seria previsto no contrato.

Na primeira etapa, deve ser realizada uma estimativa dos investimentos (CAPEX) e custos operacionais (OPEX) de cada projeto, incluindo renovações e reposições relevantes. Após, deve-se estimar o excedente de custos relacionados ao nível de risco assumido pelo Estado. E por fim, é necessário trazer a valor presente os valores a serem pagos pelo setor público, seja pela contratação direta ou mediante projeto de Parceria Público-Privada (PPP).

Portanto, a escolha da Parceria Público-Privada (PPP) pelo administrador somente poderá ser admitida se, após o cálculo do *Value for Money* (VfM), o Valor Presente Líquido de seus custos for menor que o Valor Presente Líquido dos custos do Comparativo do Setor Público.

Em muitos projetos observa-se a ausência ou deficiência de análises do CSP e VfM na justificativa que fundamenta a escolha de contratações por meio de Parceria Público-Privada (PPP). Não são incomuns a adoção de justificativas destituídas de metodologias de análise reconhecidas no mercado, em muitos casos, com “fundamentações” subjetivas ou evasivas.

Portanto, a equipe de planejamento da contratação em projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) devem observar as metodologias disponíveis e reconhecidas no mercado para avaliar e justificar a vantagem na adoção de PPPs.

8 - Análise Econômico-Financeira do Projeto de PPP – WACC e Taxa Interna de Retorno

Outro ponto que merece atenção na modelagem dos projetos de PPP consiste na análise econômico-financeira do projeto. A análise financeira de uma Parceria Público-Privada (PPP) envolve a avaliação detalhada dos aspectos econômicos e financeiros do projeto para determinar a sua viabilidade e benefícios tanto para o setor público quanto para o setor privado.

Para isso, devem ser determinadas a **Taxa Interna de Retorno (TIR)** do projeto, bem como levantado o **WACC (Weighted Average Cost of Capital) - Custo Médio Ponderado de Capital**. O WACC é um importante conceito financeiro utilizado para avaliar a viabilidade de projetos de investimento, bem como para determinar o valor presente de uma empresa. O WACC representa a taxa de desconto que deve ser aplicada aos fluxos de caixa futuros de um projeto ou empresa para calcular seu valor presente líquido (VPL).



Para o cálculo do WACC, deve-se considerar que o capital a ser investido no projeto apresenta dois custos:

1. **Custo de Capital de Terceiros (Kd)**, que é associado ao dinheiro captado no mercado por meio de financiamentos ou outros instrumentos;
2. **Custo de Capital Próprio (Ke)**, relacionado ao dinheiro desembolsado pelos acionistas da empresa (Capital Social).

Inicialmente deve-se calcular o Custo do Capital Próprio. O Custo de Capital Próprio é calculado conforme equação abaixo:

$$Ke = \left[\frac{1 + Rf + Rc + \beta * (Rm - Rf)}{1 + \pi} \right] - 1$$

Onde:

Rf = Retorno do ativo livre de risco, *risk free rate of return* (conjuntural);

Rc = é o prêmio de risco decorrente do fato da empresa estar em um país específico (Brasil);

β = Grau de volatilidade de um ativo em relação ao mercado;

Rm = Retorno médio esperado para uma carteira de mercado;

π = média da inflação anual.

Para o cálculo do retorno do ativo livre de risco (*Rf*), deve-se utilizar a média do retorno anual do T-Bond 10 Yr desde 1995. Os dados referentes ao T-Bond 10 Yr podem ser obtidos no site eletrônico do Professor *Aswath Damodaran*. Para cálculo do “Prêmio de Risco Brasil”, (*Rc*), deve-se utilizar a mediana do *Emerging Markets Bond Index Plus BR* (EMBI+BR) referente ao período dos últimos 5 (cinco) anos. Os dados referentes ao (EMBI+BR) são calculados pelo banco de investimento americano *J.P Morgan* e podem ser obtidos no website do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Como grau de volatilidade de um ativo em relação ao mercado, deve-se utilizar a média dos betas (*β*) desalavancados dos 5 (cinco) últimos anos do setor para mercados emergentes; realavancado-o conforme estrutura do setor (utilizar o parâmetro de alavancagem fornecido na base de dados do website *Damodaran*).

Os dados referentes aos betas desalavancados por setor podem ser obtidos no website eletrônico do Professor *Aswath Damodaran*. Deve-se utilizar o Beta desalavancado (*unlevered beta*) do setor do projeto. O Beta desalavancado informado por *Damodaran* deve ser realavancado, conforme a seguinte equação:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

$$\beta l = \beta u * [1 + (1 - Tm) * Rd/e]$$

Onde:

Bl = beta realavancado de acordo com o parâmetro médio do setor para a estrutura de capital de mercados emergentes, a ser obtido no site do Damodaram;

Bu = beta desalavancado setorial de mercados emergentes obtido pela base de dados do site do Damodaran;

Tm = alíquota de imposto, que usualmente equivale a 34,00% (IR+CSSL);

Rd/e = Grau de alavancagem médio do setor para mercados emergentes (D/E Ratio, conforme mencionado no site do Damodaran).

Para o cálculo do Retorno de Mercado (Rm), deve-se utilizar a média do Standard & Poor 500 – S&P 500 do período compreendido entre 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro do ano fiscal corrente (esse dado pode ser obtido também no website do Damodaran por meio da seguinte referência: “S&P 500 (includes dividends)”.

Para cálculo da inflação (π), no custo de capital próprio, deve-se utilizar a média do Consumer Price Index – CPI dos últimos 10 anos. Esse dado pode ser obtido no website da U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS.

Calculado o custo de capital próprio, é necessário calcular o custo do capital de terceiros, utilizando a seguinte metodologia:

$$Kd = \left[\frac{1 + \text{taxa de juros}}{1 + \pi^t} \right] - 1$$

Para estimar a taxa de juros do Custo de Capital de Terceiros deve-se utilizar a taxa de juros cobrada pelo BNDES para projetos de infraestrutura, especificamente a que está prevista no programa BNDES Finem - Infraestrutura Logística, ou outra que venha a substituir (taxa de longo prazo – TLP, somada a taxa de remuneração do BNDES e a taxa de risco de crédito de longo prazo, conforme natureza do projeto (entre a 0,46% aa e 2,54% aa).

Para estimar a inflação no caso de custo de capital de terceiros, deve-se utilizar o valor do IPCA anual apurado, fornecido pelo IBGE.

A partir dos dados obtidos, se utilizará a média dos últimos 10 anos.

Calculado o WACC, deve ser levantada a TIR do projeto de modo a ser comparado com o WACC de modo a identificar a vantajosidade ou não do projeto. O WACC pode ser útil na análise da TIR da seguinte maneira:



A TIR é a taxa de desconto que faz com que o Valor Presente Líquido (VPL) dos fluxos de caixa de um projeto seja igual a zero.

Portanto, deve-se calcular a TIR resolvendo a seguinte equação:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC^t}{(1+r)^t} = 0$$

Onde:

FC^t são os fluxos de caixa em cada período t ;

r é a TIR que se deseja calcular;

n é o número de períodos.

Comparação com o WACC: Uma vez calculada a TIR, pode-se compará-la com o WACC. Se a TIR for maior que o WACC, isso indica que o projeto está gerando um retorno superior ao custo médio ponderado de capital e pode ser considerado atrativo. Se a TIR for menor que o WACC, o projeto não está gerando um retorno suficiente para cobrir o custo de capital, o que pode torná-lo menos atraente.

O WACC e o TIR são elementos importantes na avaliação econômico-financeira em projetos de Parceria Público-Privada (PPP) e devem ser validados pela equipe de planejamento da contratação.

9. Projetos Provenientes do Poder Público, denominados PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) ou Provenientes da Iniciativa Privada, denominados MIP (Manifestação de Interesse Privado).

Os projetos de Parceria Público-Privada (PPP) são complexos. Nem sempre a Administração Pública possui a *expertise* para modelar a solução adequada. Aproximar-se da iniciativa privada é uma saída comum para mitigar deficiências técnicas, atender às demandas de projetos complexos e que exigem altos investimentos.

O PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) é um procedimento auxiliar de licitação em que a Administração pode solicitar a iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, para a propositura e realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. Nesse tipo de procedimento, confere-se à Administração a prerrogativa de consultar o mercado e decidir sobre o interesse e nível de detalhamento de suas necessidades. Muitas vezes o PMI é iniciado a partir de soluções já modeladas pela iniciativa privada, ou seja, provenientes de uma MIP (Manifestação de Interesse Privado).



A MIP (Manifestação de Interesse Privado), por outro lado, é uma porta de entrada de projetos que não constam das prioridades do Poder Público, que por sua vez, autoriza a sua proposição, mas não sinaliza compromisso sobre a sua implementação.

Independente da proveniência, as deficiências identificadas, seja em projetos provenientes de PMI ou MIP, têm relação com a dificuldade da Administração em descrever ou identificar as suas necessidades junto à iniciativa privada, em delimitar adequadamente os seus objetivos, aprofundar, coordenar ou até mesmo declinar de projetos com defeitos de modelagem.

Essa dificuldade deve ser superada pela Administração, pois dar prosseguimento a projetos com falhas de modelagem viola a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) aplicada de forma subsidiária na seleção de fornecedores (no caso parceiro privado), que exige, no caso de projetos provenientes de PMI, que a Administração deve elaborar parecer fundamentado com a demonstração de que o produto ou serviço entregue é adequado e suficiente à compreensão do objeto e de que as premissas adotadas são compatíveis com as reais necessidades do órgão e de que a metodologia proposta é a que propicia maior economia e vantagem entre as demais possíveis (§ 3º, Art. 81, Lei 14.133/2021).

Há de se reconhecer que há procedimentos de manifestação de interesse cujo projeto básico é bastante detalhado, consolidando uma demanda já amadurecida pela Administração. Por outro lado, há de se ter cuidado com o oferecimento de manifestações sumárias ou sucintas, que refletem uma “solução” vaga ou mal modelada para uma demanda ainda pendente de compreensão e imatura para o desenvolvimento de um projeto de alta complexidade, relevante e com envolvimento de recursos públicos significativos.

Independente da credibilidade de mercado da proponente, a Administração deve avaliar criteriosamente a modelagem dos projetos sob todas as suas dimensões, em consonância com os requisitos da Lei 11.079/2004, da Lei 8.987/1995 e demais legislações aplicáveis, em especial, quanto a sua compatibilidade com as reais necessidades do órgão e quanto ao atendimento da qualidade, economia, eficiência e vantajosidade da solução para a Administração.

10. Transparência dos Projetos e Contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs)

A Transparência é um dever da Administração Pública. O cidadão tem o direito de acesso às informações públicas relevantes, dentre as quais estão as relativas aos investimentos públicos. Tais informações fazem parte da transparência ativa, que é aquela em que a Administração é obrigada a disponibilizá-las ao cidadão,



independentemente de solicitação. O canal mais utilizado para isso é o denominado Portal da Transparência, sítio eletrônico oficial entidade/órgão disponibilizado por meio da *Internet*.

Há muitas deficiências e descumprimento da legislação relativa à transparência pública. A cessão de editais de licitação mediante cobrança de taxa de reprografia desproporcional aos custos operacionais da mesma em paralelo a indisponibilidade dos editais no formato digital em seus sítios oficiais também tem sido observada.

A Administração tem o dever de prestar contas à Sociedade, garantindo a transparência dos seus atos, em especial, nesse caso, de todos os artefatos produzidos no procedimento licitatório para a contratação de Parceria Público-Privada (PPP), incluindo os estudos preliminares que fundamentaram o projeto básico, edital e seus anexos, e o contrato celebrado pela Administração decorrente do resultado do Certame.

VI – DO ACOMPANHAMENTO PREVENTIVO

Os Tribunais de Contas se orientam cada vez mais por uma visão pedagógica e dialógica com os jurisdicionados. Como a utilização das PPPs vem crescendo ao longo dos anos, e seus projetos, como visto acima, abrangem diversos pontos técnicos, incentiva-se o acompanhamento dos Tribunais de Contas já a partir da fase interna da licitação.

Nesse caso, os órgãos de controle podem recomendar ajustes e melhorias ao projeto antes das publicações dos editais de licitação. Essa prática já é realizada por diversos Tribunais de Contas pátrios e também é recomendada pelo Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas, do Instituto Rui Barbosa⁴.

Assim, recomenda-se que os projetos de Parceria Público-Privada (PPP) sejam voluntariamente encaminhados ao Tribunal de Contas do Amazonas com a antecedência mínima de 90 (noventa) dias antes da publicação do edital, a fim de que aperfeiçoamentos nos projetos sejam propostos. Registra-se, contudo, que tal atuação é de caráter preventivo não representando um aval de conformidade do projeto, nem tão pouco eximindo o órgão de ações futuras de controle externo.

VII – REFERÊNCIAS

⁴ IRB. Nota Técnica sobre a atuação dos tribunais de contas na fiscalização de projetos de desestatizações.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

AMAZONAS. Lei Estadual nº 3.363, de 2008. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceiras Público-Privadas e dá outras providências.

AMAZONAS. Lei Municipal nº 2.619, de 2020. DISPÕE sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Manaus - Programa PPP/Manaus - e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 2004. Lei de licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2622/2013. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Sessão de 25/09/2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1286063>

CRUZ, Carlos Oliveira; SARMENTO, Joaquim Miranda. Manual de Parcerias Público-Privadas e concessões. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DAMODARAN, Aswath. *Corporate Finance and Valuation*. Disponível em: <https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

Ministério da Economia. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf>.

IRB. Instituto Rui Barbosa. Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas. Nota Técnica sobre a atuação dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Projetos de Desestatizações. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/comite-tecnico-do-irb-publica-nota-tecnica-com-diretrizes-gerais-para-fiscalizacao-de-projetos-de-desestatizacao/>

PPP, Radar. Radar PPP. Disponível em: <https://radarppp.com/> . Acesso em: 05 jul. 2023.

Public Private Partnerships. UKTrade & Investment. 2013. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PPP_28.11.13.pdf. Acesso em: 05/06/2023.



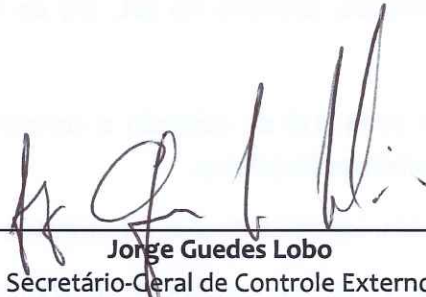
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE DESESTATIZAÇÕES, CONCESSÕES E PREÇOS PÚBLICOS. Manaus, 24 de novembro de 2023.

Elaboração:

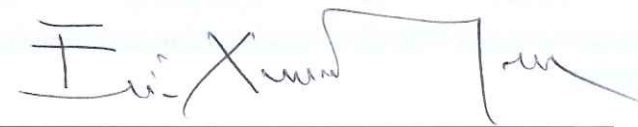
Departamento de Auditoria de Desestatizações, Concessões e Preços Públicos

Revisão:



Jorge Guedes Lobo
Secretário-Geral de Controle Externo

Aprovação:



Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva
Presidente do TCE/AM