

Goiás Parcerias



MANUAL DE PPPs E CONCESSÕES

2022



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas do Ciclo de Vida de Projetos de Parcerias	7
Figura 2 - Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços	10
Figura 3 - Ciclo de Projeto de Parcerias no Estado de Goiás	30



LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Leis Estaduais sobre PPPs e Concessões	16
Tabela 2: Leis Estaduais sobre PPPs e Concessões - Procedimento Licitatório	17
Tabela 3: Leis Federais sobre PPPs e Concessões	18



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PARTE 1 – INTRODUÇÃO DE CONCEITOS DE PARCERIAS	6
1. O PROGRAMA DE PPPS E CONCESSÕES DO ESTADO DE GOIÁS	6
1.1 As Etapas das PPPs e Concessões	6
1.2 Estrutura de Governança do Programa Estadual de PPP e Concessões	7
1.3 Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços	7
1.4 Secretaria Executiva (CSDICS)	10
1.5 Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás	11
1.6 Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias	12
1.7 Órgãos Setoriais	13
1.8 Procuradoria Geral do Estado (PGE)	14
1.9 Arcabouço legal das PPPs e Concessões no Estado de Goiás	15
2. TIPOS DE PARCERIAS	17
2.1 Concessões Comuns	17
2.2 Parcerias Público-Privadas	18
2.3 Definição do regime de parceria	18
2.4 Benefícios e limites do modelo de parcerias	21
PARTE 2: SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS	24
3. MECANISMOS PARA PROSPECÇÃO DE ESTUDOS	25
3.1 Contratação de Consultores	25
3.2 Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI	26
3.3 Manifestação de Interesse Privado - MIP	27
4. CICLO DE PROJETO DE PARCERIAS NO ESTADO DE GOIÁS	27
5. FASE DE PRÉ-VIABILIDADE	28
5.1 Procedimento	29
5.2 Conteúdo mínimo necessário para a proposta de projetos de parceria	30
PARTE 3: ESTUDOS DE VIABILIDADE	39
6. FASE DE MODELAGEM	39
6.1 Procedimento	39



7. Conteúdo dos Estudos	44
7.1 Estudo de Demanda	44
7.2 Estudos de Engenharia e Arquitetura	45
7.3 Estudos Ambientais	46
7.4 Modelagem Operacional	47
7.5 Indicadores de Desempenho	48
7.6 Matriz de Riscos	49
7.7 Modelagem Econômico-Financeira	52
7.8 Estrutura de Garantias	57
7.9 Modelagem Jurídico-Institucional	60
PARTE 4: LICITAÇÃO	62
8. FASE DE LICITAÇÃO	63
8.1 Orientações para elaboração do Edital	63
8.1.1. Documentos anexos ao edital	64
8.2 Contrato	67
8.3 Orientações para elaboração do Caderno de Encargos	69
8.4 Consulta Pública e Audiência Pública	70
8.5 Licitação	73
PARTE 5: GESTÃO DO CONTRATO	75
9. FASE DE GESTÃO DO CONTRATO	75
9.1 Acompanhamento, fiscalização e controle do contrato	75
9.1.1. Práticas de Gestão e Fiscalização de contratos	77
9.2 Agentes envolvidos na etapa de Gestão do Contrato	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83



APRESENTAÇÃO

O Manual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões foi elaborado pela Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás - Goiás Parcerias com o propósito de servir de guia para os projetos de parcerias no âmbito do Estado de Goiás, como forma de auxiliar, com mais transparência, o poder público, a iniciativa privada e a sociedade. Assim, este manual possui os seguintes objetivos específicos:

- Fornecer em linguagem simples o conhecimento elementar sobre as PPPs e Concessões;
- Apresentar conceitos associados às PPPs e Concessões;
- Descrever o aparato jurídico-regulatório para implementação de PPPs e Concessões;
- Considerações sobre PPP ou Concessão como uma alternativa para aquisição de serviços relacionados à infraestrutura; e
- Estabelecer uma abordagem própria sobre tais temas.

O principal objetivo deste Manual é uniformizar o conhecimento dos órgãos e entidades da Administração Pública do Governo Estadual, a respeito das PPPs e Concessões e apresentar os elementos necessários à sua implementação. Neste contexto, o manual foi subdividido em cinco partes, que apresentam as seguintes abordagens:

- **PARTE 1 – INTRODUÇÃO DE CONCEITOS DE PARCERIAS**
- **PARTE 2 – SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS**
- **PARTE 3 – ESTUDOS DE VIABILIDADE**
- **PARTE 4 – LICITAÇÃO**
- **PARTE 5 – GESTÃO DO CONTRATO**

Vale ressaltar que este manual não possui efeito vinculante e tem o objetivo de orientar as atividades e órgãos envolvidos no Programa Estadual de PPPs e Concessões. Desse modo, busca estabelecer parâmetros para a seleção, estruturação, contratualização e gestão contratual.

Goiás Parcerias



PARTE 01

INTRODUÇÃO DE

CONCEITOS DE

PARCERIAS





PARTE 1 – INTRODUÇÃO DE CONCEITOS DE PARCERIAS

1. O PROGRAMA DE PPPS E CONCESSÕES DO ESTADO DE GOIÁS

Em 2004, foi instituído o Programa de Parcerias Público-Privadas que, entre seus objetivos, inclui a necessidade de fomentar o investimento em infraestrutura com qualidade, assegurando a estabilidade e segurança jurídica, com garantia de mínima intervenção nos negócios e investimentos. Além de enfatizar a segurança ao setor privado, também foi reforçado o comprometimento da autonomia dos entes reguladores, diante do fortalecimento do papel regulador do Estado.

A Lei nº. 14.910, de 11 de agosto de 2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas e constituiu a Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás, com o fim de colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas, e outras parcerias de interesse do desenvolvimento econômico e social de Goiás, atuando no diálogo com todos os processos, atores e instrumentos de governança que envolvam parcerias público-privadas para o avanço e execução desses projetos.

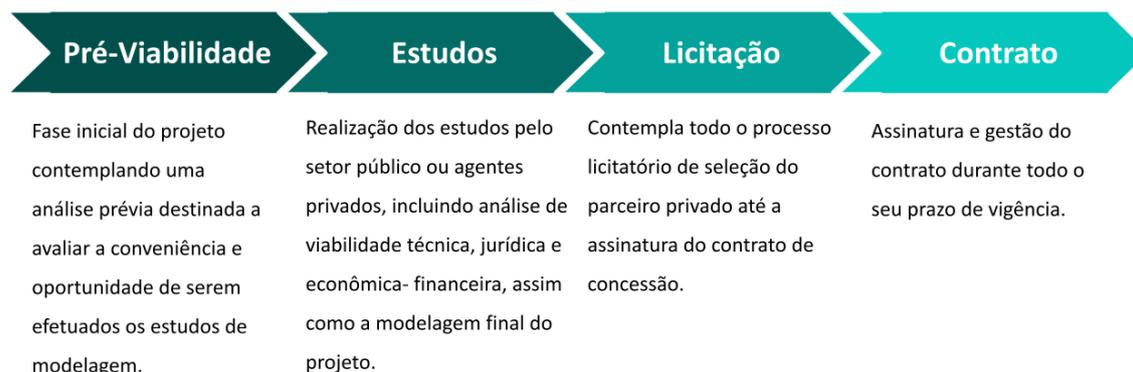
1.1. As Etapas das PPPs e Concessões

Este Manual divide o ciclo de vida de um projeto de PPP em quatro etapas principais. Inicia-se com a proposição do projeto, a Pré-Viabilidade; posteriormente para a execução dos estudos de viabilidade do projeto Estudos; segue para processo de seleção para sua contratação, sendo esta a fase de Licitação; e, conseqüentemente, chega à fase de Contrato, com a assinatura e gestão contratual.

A figura, a seguir, apresenta uma breve descrição de cada uma dessas quatro fases, que o restante do Manual tratará em mais detalhes, contemplando as atividades e as atribuições dos vários órgãos envolvidos em cada fase.



Figura 1 - Etapas do Ciclo de Vida de Projetos de Parcerias



Fonte: Elaboração própria

1.2. Estrutura de Governança do Programa Estadual de PPP e Concessões

A estrutura de governança do Programa Estadual de PPP e Concessões encontra respaldo nas Leis 14.910/2004, 20.491/19 e Lei 20.820/20, que versam sobre a competência de coordenação, orientação e supervisão dos projetos que tratem de parceria público-privada (PPP), concessão, permissão de uso ou exploração de bens e serviços públicos estaduais à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços.

Nesse sentido o Decreto nº. 9.554 de 14 de novembro de 2019, alterado pela redação do Decreto nº.9.756 de 30 de novembro de 2020, aprova o Regulamento da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços – SIC, bem como cria uma Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias, atribuindo-lhe as competências exclusivas para o desiderato, conforme dispõe o art. 32, incisos I a X.

Noutro giro, a Lei Federal nº8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, bem como a Lei Federal nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, são instrumentos que aliados à legislação estadual respaldam a estrutura de governança do Programa Estadual de PPP e Concessões do Estado de Goiás.



1.3. Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços (CSDICS)

O Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços criado pelo art. 5º, inciso II, alínea “c”, da Lei nº. 19.661, de 6 de junho de 2017, e observado o disposto no inciso V do art. 39 da Lei nº. 20.491, de 25 de junho de 2019, bem como o Decreto nº. 9.756, de 30 de novembro de 2020, é um órgão de instância colegiada, de caráter consultivo, normativo e deliberativo, integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços — SIC, com a finalidade de:

- I - avaliar e aprovar os projetos de parcerias público-privadas, concessão, permissão de uso ou exploração de bens e serviços públicos estaduais e outras parcerias de interesse do desenvolvimento econômico e social do Estado de Goiás;
- II - opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parcerias público-privadas;
- III - coordenar e operacionalizar, direta e indiretamente, os processos de:
 - a) concessão, cessão, autorização ou permissão de serviços públicos de competência estadual;
 - b) terceirização de atividades governamentais julgadas relevantes pelo Chefe do Poder Executivo; e
 - c) aprovação das propostas de investimentos.

Insta consignar que suas competências de atuação estão delineadas no Decreto nº. 9.916, de 06 de agosto de 2021, nesses termos:

- I – estabelecer as diretrizes para o fomento dos projetos de industrialização, comércio e serviços de proposituras feitas pelos membros do conselho;
- II – avaliar e aprovar os projetos de parcerias público-privadas, concessões, permissões de uso ou exploração de bens e serviços públicos estaduais e outras parcerias de interesse do desenvolvimento econômico e social do Estado de Goiás;



III – opinar sobre a alteração, a revisão, a rescisão, a prorrogação ou a renovação dos contratos de parcerias público– privadas; e

IV – coordenar e operacionalizar, direta e indiretamente, os processos de:

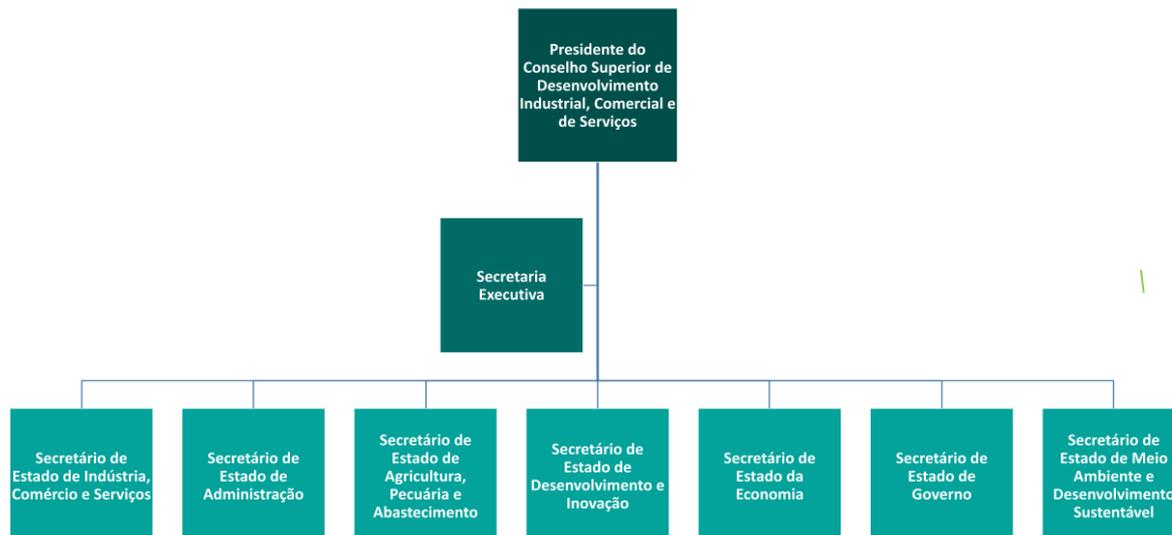
a) concessão, cessão, autorização ou permissão de serviços públicos de competência estadual;

b) terceirização de atividades governamentais julgadas relevantes pelo Chefe do Poder Executivo; e

c) aprovação das propostas de investimentos.

Nesse diapasão, o CSDCS, vinculado ao Gabinete do Governador, é o órgão superior de decisão do Programa Estadual de PPPs e Concessões. É composto por até 8 (oito) membros, conforme ilustrado no organograma a seguir, sendo o Presidente o Secretário de Indústria, Comércio e Serviços.

Figura 2 - Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços



Fonte: Lei Estadual nº.19.661, de 6 de junho de 2017.



1.4. Secretaria Executiva (CSDICS)

O Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços, em sua estrutura organizacional, possui uma Secretaria Executiva que será representada pela Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, conforme dispõe o art. 8º, § 2º, do Decreto nº 9.916/21.

O art. 11, do Decreto nº 9.916/21, disciplina a competência da Secretaria Executiva do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás, *verbis*:

- I – secretariar as reuniões do conselho;
- II – apoiar o Comitê Técnico do conselho; e
- III – realizar os estudos das proposituras demandadas ao conselho.

Ato contínuo, o art. 12, elenca as atribuições do secretário executivo do Conselho, nesses termos:

- I – providenciar, sob determinação do presidente, a convocação dos membros do conselho para as reuniões;
- II – preparar a pauta das reuniões, com o resumo dos assuntos, e disponibilizá-los aos membros do conselho;
- III – elaborar as atas e manter toda a documentação do conselho atualizada e disponibilizada para consulta;
- IV – expedir correspondências, atualizar os arquivos e os fichários, arquivar os documentos, manter a guarda dos livros de termos de posse, de atas e de toda a documentação do conselho, para controle interno e validade contra terceiros;
- V – prestar contas à Presidência dos seus atos com a informação de todos os fatos que tenham ocorrido no conselho;
- VI – informar à Presidência os compromissos agendados para o respectivo cumprimento;



VII – manter os conselheiros informados das reuniões e da pauta a ser discutida, inclusive no âmbito do Comitê Técnico;

VIII – emitir e assinar com o presidente toda a documentação pertinente ao gerenciamento do conselho, transmitir a todos os membros do conselho cópias de documentos, também informar os prazos a serem cumpridos;

IX – lavrar as atas das reuniões, proceder à leitura delas e submetê-las à apreciação e à aprovação do conselho;

X – coordenar as atividades da Secretaria Executiva e manter a organização das rotinas administrativas do conselho, bem como levantar e sistematizar informações que subsidiem o presidente na tomada de decisões;

XI – receber e encaminhar à Presidência a documentação e as correspondências recebidas pelo conselho;

XII – apresentar anualmente ao conselho o relatório sucinto das atividades da Secretaria Executiva e elaborar o relatório anual do conselho para a apresentação e a aprovação em reunião plenária;

XIII – providenciar a publicação de atas e demais atos do conselho;

XIV – exercer funções correlatas que lhe sejam atribuídas pelo presidente ou pelo Plenário.

1.5. Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás

A Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás (Goiás Parcerias) é uma Estatal do Governo do Estado, instituída pela Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004, para o fim específico de:

I - colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas, e outras parcerias de interesse do desenvolvimento econômico e social de Goiás;

II - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira;



III - gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

Logo, a Goiás Parcerias faz parte da administração indireta do Estado, funcionando como órgão desenvolvedor dos estudos de projetos de concessões e PPPs do governo do Estado, assessorando os secretários responsáveis pelas demandas, bem como o Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços, a avaliar e aprovar os projetos de parcerias público-privadas, concessões, permissões de uso ou exploração de bens e serviços públicos estaduais e outras parcerias de interesse do desenvolvimento econômico e social do Estado de Goiás.

1.6. Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias

A Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias está vinculada à Superintendência de Desenvolvimento Regional, subordinada à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços. De acordo com art. 32 do Regulamento da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços - SIC, aprovado pelo Decreto estadual nº 9.554 de 14 de novembro de 2019 somada às alterações decreto nº 9.756, de 30 de novembro de 2020, compete a Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias:

I - elaborar e gerenciar estudos de viabilidade de concessões, bem como projetos e contratos de parcerias público-privadas relacionados ao desenvolvimento regional;

III - apreciar projetos que tratem de Parceria Público-Privada - PPP, concessão, permissão de uso ou exploração de bens e serviços públicos estaduais e submeter à aprovação do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços;

IV - assessorar diretamente os membros do Conselho no tocante às suas atividades;



V - apoiar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como aquelas necessárias à implantação e à execução dos contratos;

VI - secretariar as reuniões do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços, com a elaboração e a divulgação das respectivas atas;

IX - operacionalizar as decisões do Secretário e do Conselho, bem como realizar estudos referentes a investimentos, parcerias e concessões, que visem o desenvolvimento econômico e social de Goiás; e

X - realizar outras atividades correlatas.

Direcionada à gestão eficiente e às condições de redução de gastos, a Gerência possui a perspectiva de desenvolver políticas estratégicas, com o devido estudo de viabilidade e apreciação de projetos, por meio de parcerias público-privadas, concessões, permissão de uso ou exploração de bens e serviços públicos estaduais, com o cunho do desenvolvimento regional. Ação que é remetida à aprovação do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços.

Em todos os procedimentos o propósito é sugerir estratégias de desestatização e apoiar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como as necessárias à implantação e execução de contratos. A Gerência tem a competência de secretariar as reuniões do Conselho com total transparência na elaboração das atas, que são divulgadas.

1.7. Órgãos Setoriais

Os Órgãos Setoriais, no âmbito de suas competências, podem solicitar ao CSDICS a inclusão de projetos no Programa Estadual de PPP, por meio de apresentação de Proposta Preliminar. Igualmente, cabe aos Órgãos Setoriais opinar sobre as Propostas Preliminares de projetos de PPP apresentadas pela iniciativa privada.



Os Órgãos Setoriais estão presentes em todas as etapas do ciclo de vida dos projetos de PPP e Concessões, tendo participação fundamental na estruturação dos projetos, do ponto de vista técnico e de negócio, além de estabelecer os critérios de performance e os mecanismos de controle dos projetos. Consolidada a modelagem final de determinado projeto, o Órgão Setorial deve emitir a autorização prevista no artigo 10, da Lei Federal de PPP demonstrando a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justificam a opção pela forma de PPP ou Concessão.

No que diz respeito ao processo licitatório, o Órgão Setorial é responsável por lançar o edital e conduzir a licitação, por meio de comissão de licitação a ser constituída. Caberá, ainda, ao Órgão Setorial assinar os contratos de PPP's ou Concessões, além de acompanhar e fiscalizar os contratos firmados dentro de suas competências.

1.8. Procuradoria Geral do Estado (PGE)

A PGE exerce as funções de consultoria jurídica do Poder Executivo e da Administração Pública Estadual, conforme dispõe o art. 118 da Constituição do Estado de Goiás, bem como suas competências delineadas na Lei Complementar n. 58 de 04 de julho de 2006.

Compete à PGE, dentre outras atribuições, emitir pareceres em processos sobre matéria jurídica de interesse da Administração Pública em geral, assim como examinar editais de licitação e orientar sobre os procedimentos a serem adotados pela Administração Pública do Estado. Cabe, ainda, à PGE examinar e aprovar o edital e a minuta do contrato de concessão, quando autorizado um processo de licitação. Apesar de o parecer da PGE ser obrigatório apenas antes da publicação do edital, a PGE é envolvida nos projetos de PPP e concessões desde o recebimento da Proposta Preliminar, seja vindo do setor privado ou dos Órgãos Setoriais.

Na fase de Gestão do Contrato fornece apoio aos Órgãos Setoriais em eventuais questões jurídicas que surjam ao longo da execução do contrato.



1.9. Arcabouço legal das PPPs e Concessões no Estado de Goiás

As PPPs e Concessões no Estado são regidas fundamentalmente pela Lei Estadual nº 14.910/11, sua regulamentação infralegal instituída pelo Decreto Estadual nº 7.365/11 e pelas Leis Federais nº 8.987/95 (Concessão) e nº 11.079/2004 (PPP). O arcabouço normativo aplicável às PPP não se restringe somente a esses diplomas, devendo ser observados:

Tabela 1: Leis Estaduais sobre PPPs e Concessões

Diploma Normativo	Descrição
Lei Estadual nº 14.910/01	Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás.
Lei Estadual nº 20.491/19	Estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.
Lei Estadual nº 20.820/20	Altera a Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019, que estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 7.365/11	Dispõe sobre a instituição de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI – destinado a orientar a participação de particulares na estruturação de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo.
Decreto Estadual nº 9.756/20	Altera o Regulamento da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços - SIC, aprovado pelo Decreto estadual nº 9.554 de 14 de novembro de 2019.
Decreto Estadual nº 9.916/21	Aprova o Regimento Interno do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás.

Fonte: Elaboração Própria

Ainda no âmbito estadual, no que se refere ao procedimento licitatório, deve ser observada a legislação indicada na tabela a seguir.

**Tabela 2: Leis Estaduais sobre PPPs e Concessões - Procedimento Licitatório**

Diploma Normativo	Descrição
Lei Estadual nº 17.928/2012	Dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás.
Lei Complementar nº 164/2021	Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências.

Fonte: Elaboração Própria.

Além do acervo legislativo estadual mencionado anteriormente, é importante elencar a legislação federal que respalda os procedimentos de concessões e PPPs , conforme:

Tabela 3: Leis Federais sobre PPPs e Concessões

Diploma Normativo	Descrição
Lei Federal nº 8.666/93	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
Lei Federal nº 8.987/95	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei Federal nº 9.074/95	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Lei Federal nº 11.079/04	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei Federal nº 14.133/21	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Fonte: Elaboração Própria.



2. TIPOS DE PARCERIAS

2.1. Concessões Comuns

O Poder Público presta serviços para atendimento de sua necessidade ou da coletividade. E essa prestação de serviços pode ocorrer de forma direta ou indireta. Quando a Administração Pública decide que os serviços serão prestados de forma indireta, estamos de frente a uma concessão. Desse modo, a definimos como uma delegação da prestação de serviços públicos, mediante licitação, a uma entidade privada, sob a regência de normas estabelecidas pela Lei Federal nº. 8.987/1995.

O Poder Público presta serviços para atendimento de sua necessidade ou da coletividade. E essa prestação de serviços pode ocorrer de forma direta ou indireta. Quando a Administração Pública decide que os serviços serão prestados de forma indireta, estamos de frente a uma concessão. Desse modo, a definimos como uma delegação da prestação de serviços públicos, mediante licitação, a uma entidade privada, sob a regência de normas estabelecidas pela Lei Federal n. 8.987/1995.

Na concessão comum, a remuneração do parceiro privado, também conhecido como concessionário, vem das tarifas cobradas dos usuários. E, ainda que haja a execução de obra, a remuneração do investimento vem da exploração do serviço. Essa forma de delegação de serviços se diferencia da concessão patrocinada, pois nesta além da cobrança de tarifas do usuário há também o pagamento de contraprestação por parte do Poder Público.

Ainda que a fonte principal de receita seja de natureza tarifária, a Lei prevê outras fontes de remuneração, tais como as receitas acessórias e alternativas. Além disso, a Lei estabelece que a tarifa será fixada pelo valor da proposta vencedora. Mas a tarifa não é imutável, existem regras de revisão, que podem estar previstas na Lei e no contrato. Utiliza-se a revisão da tarifa para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O contrato regerá os direitos e obrigações tanto do Poder Público quanto do privado, bem como o prazo de duração da concessão e cláusulas de extinção.



A Lei estabelece algumas cláusulas essenciais, dentre elas o preço do serviço e procedimentos de reajuste.

A principal vantagem da concessão é o compartilhamento de riscos, a possibilidade de investimentos com recursos privados e a eficiência na prestação dos serviços públicos.

2.2. Parcerias Público-Privadas

Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública e regulado pela Lei nº 11.079/2004, cujo valor não seja inferior a R\$ 20 milhões, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública.

Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

As Parcerias Público-Privadas, largamente conhecidas pela sua sigla PPP, podem ser entendidas como o ajuste firmado entre Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada da sua estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo estipulado para a parceria, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes.

2.3. Definição do regime de parceria

A definição do regime de parceria para a contratação de um projeto deve levar em consideração, inicialmente, a natureza dos serviços prestados. Como mencionado em linhas pretéritas, há modalidades de concessão (concessão comum e concessão patrocinada) que somente são aplicáveis aos serviços



legalmente caracterizados como serviços públicos. Já a concessão administrativa pode ser empregada nos contratos de prestação de serviços de que a Administração seja usuária direta ou indireta, o que alarga a sua aplicação para além dos casos estritos de delegação de serviços públicos.

A viabilidade de cobrança de tarifa dos usuários finais também é um fator importante a ser considerado para a determinação do regime de parceria de determinado projeto. Em diversos serviços públicos prestados pelo Estado, a cobrança de tarifas é técnica, política ou financeiramente inviável, conforme detalhamento a seguir:

Inviabilidade técnica: a impossibilidade da cobrança de tarifa pode decorrer de:

(I) uma determinação constitucional ou legal (como, por exemplo, a gratuidade dos serviços); ou

(II) da impossibilidade técnica de se individualizar os serviços e, em consequência, de impedir o consumo por aqueles usuários que não pagarem a tarifa estipulada.

Inviabilidade política: ocorre em situações nas quais a cobrança da tarifa é tecnicamente viável, porém politicamente insustentável ou indesejável, por acarretar inacessibilidade econômica a uma parcela relevante da população. Tal fato fundamentaria a opção política em utilizar recursos do tesouro, transferindo-se indiretamente os custos à sociedade, para não onerar excessivamente o usuário do serviço.

Inviabilidade financeira: ocorrerá nos casos em que o valor da tarifa necessária para a cobertura dos dispêndios operacionais e de capital do parceiro privado não corresponder à capacidade de pagamento dos usuários (o que comprometeria a qualidade ou a continuidade dos serviços).

Em qualquer um destes casos, a inviabilidade de cobrança de tarifa resulta na necessidade de se adotar o modelo de concessão administrativa, em que efetivamente não se cobra tarifa dos usuários finais, ou ainda o de concessão



patrocinada, com uma redução correspondente no valor da tarifa, devendo ser analisado cada caso.

Convém também ressaltar que a escolha do regime jurídico tem implicações contratuais mais amplas do que a mera origem das receitas do parceiro privado. Conforme exposto em seções anteriores, a concessão comum é regida pela Lei Federal nº 8.987/1995, enquanto as concessões patrocinadas e administrativas (PPPs) são regidas pela Lei Federal nº 11.079/2004.

Também no âmbito estadual, como visto, essas modalidades de parcerias estão sujeitas a regramentos próprios. Dentre as questões tratadas de maneira distinta na Lei Federal de PPPs e na Lei Federal de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, podemos destacar três aspectos relevantes: riscos, garantias e perfil dos serviços delegáveis.

Em relação aos riscos, a Lei Federal nº 11.079/2004 (art. 4º, VI) contempla a repartição objetiva de riscos entre as partes como uma das diretrizes das parcerias. Isto quer dizer que cada edital e contrato deverá considerar as circunstâncias concretas do objeto da contratação e alocar entre as partes, da forma mais econômica e eficiente possível, os riscos identificados no projeto. Já as leis aplicáveis às concessões comuns não contém disposição semelhante, sem que isto signifique que a repartição de riscos não possa ocorrer caso a caso também nas hipóteses das concessões comuns.

O regime de garantias constituídas pelo Estado em favor do parceiro privado em relação às suas obrigações contratuais também é específico da legislação aplicável às PPPs. Nas concessões patrocinadas e administrativa, o Estado garante, por diferentes mecanismos, o cumprimento pontual de suas obrigações ao longo do contrato. Tal não é o caso das concessões comuns, em que não há a previsão expressa de cessão de garantias do Estado para o parceiro privado.

A terceira inovação trazida pela Lei Federal nº 11.079/2004 em relação à Lei Federal nº 8.987/1995 refere-se à amplitude dos serviços delegáveis sob o regime de concessão patrocinada e administrativa em relação às concessões comuns. Enquanto os projetos de concessão comum usualmente desenvolvem-



se em infraestrutura e serviços públicos de setores de natureza econômica, as concessões patrocinadas e administrativas vêm sendo aplicadas a um espectro mais amplo de atividades estatais, notadamente aquelas com conteúdo econômico menos pronunciado. Por este motivo, o regime de concessão patrocinada ou administrativa tende a se mostrar mais vantajoso nos projetos que envolvam serviços ou empreendimentos em setores de natureza social.

Vale ressaltar que a escolha pela forma de contratação não se limita a estes elementos, devendo-se analisar cada caso em seus aspectos específicos. Ainda, o Estado deve considerar em sua análise outras formas de contratações, buscando de fato estabelecer a opção mais vantajosa do ponto de vista público.

Convém ainda ressaltar que, escolhida a modalidade de concessão mais aderente a um determinado projeto concretamente visado, essa decisão trará consequências para a modelagem do projeto: deverão ser observadas as especificidades, limites, prazo e demais particularidades previstas na lei para aquela modalidade de parceria.

2.4. Benefícios e limites do modelo de parcerias

A opção pelo modelo de parcerias (concessões comuns, administrativas ou patrocinadas) pode apresentar diversos benefícios em relação a outras formas de contratação tradicionalmente adotadas pela Administração Pública, a serem consideradas na escolha desse modelo para cada caso concreto, dentre as quais se destacam:

- I. A possibilidade de captura de sinergias entre projeto, construção e operação, gerando eficiência e reduzindo prazos e custos;
- II. A possibilidade de repartição objetiva dos riscos entre o setor público e o setor privado;
- III. A captação de inovações do setor privado, uma vez que o ente público pode definir o serviço desejado e o agente privado pode decidir a melhor técnica para fornecer esse serviço;



- IV. No caso das PPPs em sentido estrito, o pagamento de contrapartidas do setor público à Concessionária, complementando as receitas geradas pelo projeto e garantindo, assim, a sua viabilidade e a modicidade tarifária;
- V. A possibilidade de atrelar a remuneração do privado à qualidade do serviço efetivamente prestado, por meio de indicadores de desempenho que são definidos com a finalidade de alinhar os interesses do Estado, da sociedade e de agentes privados e garantir a prestação dos serviços de qualidade de forma continuada no longo prazo para a sociedade;
- VI. A possibilidade de o Estado alavancar projetos, utilizando os recursos públicos disponíveis para multiplicar os investimentos realizados com recursos privados. Ou seja, ao invés de aplicar recursos públicos somente em poucos projetos bancados integralmente pelo setor público, o Estado pode realizar, simultaneamente, projetos adicionais apoiando-se em recursos do setor privado.

Apesar das inúmeras vantagens das parcerias, este modelo, contudo, não deve ser utilizado como solução única para a prestação dos serviços públicos. Sua adequação, bem como vantagens ou desvantagens, depende da análise de cada projeto concretamente visado. Além disso, existem limites objetivos para cada forma de concessão, como se verá abaixo.

No caso das concessões comuns, os limites dizem respeito ao tipo de projeto que pode ser objeto dessa modalidade de contrato. As concessões comuns pressupõem a delegação de um serviço público ou a concessão de obra pública cuja exploração viabilize os investimentos a serem realizados pelo particular. Por isso, não poderão ser aplicadas a serviços ou bens públicos sem conteúdo econômico. Ainda, não podem ser utilizadas em projetos cuja viabilidade econômica dependa de contraprestação pecuniária direta do Poder Público ou ainda projetos que não justifiquem um contrato de longo prazo.

No caso das PPPs, as leis aplicáveis fixam igualmente limites. Sua celebração é vedada para contratos com valor inferior a R\$ 20 milhões, quando o período de prestação dos serviços for inferior a cinco anos ou superior a trinta e cinco anos e caso o contrato tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-



obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Para as PPPs, além dessas limitações legais, é preciso avaliar a suficiência de recursos públicos para contratação. Na medida em que as PPPs são contratos de longo prazo, impõem à Administração Pública um importante compromisso financeiro. É fundamental que haja comprometimento por parte desta para que, diante de um eventual cenário financeiro negativo presente ou futuro, seja ponderado se a contratação de uma PPP será a alternativa mais adequada.

Há ainda limites relacionados à previsão de teto legal de 5% da Receita Corrente Líquida do ente federativo para as despesas decorrentes de contratações de PPPs (art. 28 da Lei nº 11.079/04), bem como à responsabilidade fiscal na celebração e execução das PPPs.

A Lei Federal Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), prevê dois instrumentos para assegurar o equilíbrio das contas públicas: as restrições diretamente aplicáveis à geração de despesa (art. 16 a 24 da LRF) e o controle sobre o endividamento público (arts. 29 a 38 da LRF).

Lei Federal de PPP (art. 10, inc. I, alíneas “b” e “c”) estabeleceu como condição prévia para licitar uma PPP a elaboração de estudo técnico que demonstre: (i) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais do Estado, previstas na sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme orientações do artigo 4º, §2º, da LRF; (ii) a observância dos limites e condições para endividamento e operações de crédito previstos na LRF, conforme as normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP.

Atualmente, o regime de contabilização das despesas relacionadas a contratos de PPP está disciplinado pela Portaria nº. 614, de 21 de agosto de 2006, da Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN 614/2006), editada de acordo com o artigo 25 da Lei 11.079/04. Conforme a referida norma, os contratos de PPP podem ser contabilizados como dívida contraída pelo parceiro público ou como simples despesa que não comprometa os limites de endividamento do Poder Público.



Assim, uma vez observados seus limites, as parcerias possuem uma série de vantagens, especialmente por consistir em mecanismo eficiente de incentivos, tanto para o Poder Público como para o setor privado, para a prestação dos serviços de forma eficiente e contínua para a sociedade. Não obstante, para que os resultados esperados em decorrência da contratação de parcerias efetivamente se concretizem, é preciso que estas sejam bem planejadas, estruturadas, contratadas e monitoradas.



PARTE 02
SELEÇÃO E
PRIORIZAÇÃO DE
PROJETOS



PARTE 2: SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS

3. MECANISMOS PARA PROSPECÇÃO DE ESTUDOS

3.1. Contratação de Consultores

Mesmo governos muito experientes com PPPs recorrem com frequência aos consultores externos. Isto porque, muitas das vezes, é indesejável ou inviável que o governo tenha, em seu quadro permanente de servidores, profissionais com as especializações necessárias a todos os projetos de PPP. Seu ponto positivo é permitir ao poder público recorrer às competências de consultores privados, que têm como atuação principal se dedicar ao desenvolvimento de estudos de viabilidade, e outras atividades de planejamento e preparação. Adicionalmente, na medida em que o poder público seleciona, contrata e remunera o consultor, pode-se ter mais condições de se estabelecer vínculos de confiança com o fornecedor, incentivos à qualidade da prestação de serviços e maior controle por parte do setor público sobre os produtos apresentados pelos consultores.

O ponto negativo é que, muitas vezes, o setor público não tem os recursos financeiros necessários para contratar bons consultores, ou, não tem condições de implementar um processo de seleção que permita a contratação dos fornecedores de que necessita. O processo de especificação, seleção, contratação e gestão de consultores externos não é trivial e não deve ser tratado como uma atividade simples. Definir um bom termo de referência, estabelecer regras de qualificação e estimar valores teto para os editais de seleção de consultores são atividades desafiadoras.

A seguir, apresentaremos outras considerações sobre a contratação de consultores. É desejável que, de forma explícita, os consultores contratados se dediquem a transferir o conhecimento para a equipe do governo, como forma de contribuir para mais independência dos servidores na condução de projetos semelhantes no futuro. No contexto nacional das Parcerias Público-Privadas, os consultores podem ser contratados para efetivamente elaborarem os estudos relacionados.



3.2. Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), é um instrumento destinado a divulgar o interesse da Administração Pública em obter subsídios junto à iniciativa privada para a consolidação de uma parceria. Tem por objetivo levantar, junto a interessados no mercado, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres para projetos de PPP e de concessão comum.

Poderão fazer uso do PMI os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta que tiverem interesse em obter as informações para a realização de projetos de sua competência. O PMI também poderá ter origem em manifestação de interesse da iniciativa privada, nos termos definidos no Decreto nº. 7.365, de 09 de junho de 2011.

Caberá à a Secretaria de Estado demandante, por meio da Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás, conduzir o chamamento público do Procedimento de Manifestação de Interesse, elaborar o termo de referência e edital, receber e analisar os respectivos estudos, todavia, a abertura do PMI não implicará, necessariamente, na abertura de processo licitatório.

Os estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres poderão ser utilizados, total ou parcialmente, na elaboração de editais, contratos e demais documentos referentes à parceria que se queira realizar, e a participação no PMI, bem como o fornecimento dos estudos pelos interessados não impedirá a participação dos mesmos em futura licitação promovida pelo órgão ou entidade solicitante.

Os particulares interessados serão responsáveis pelos custos financeiros e demais ônus decorrentes de sua manifestação de interesse, e, salvo disposição expressa em contrário, não farão jus a qualquer espécie de ressarcimento, indenizações ou reembolsos. Quando expressamente previstas no PMI, as hipóteses de ressarcimento, reembolso, indenização ou remuneração deverão observar as normas legais pertinentes.

A pessoa jurídica de direito privado interessada em apresentar proposta de PMI poderá encaminhá-la ao órgão processante para avaliação preliminar e



verificação de atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos no art. 4º, §1º e 2º, do Decreto nº 7.365, de 2011. Caso a proposta preencha tais requisitos, será submetida à apreciação e deliberação do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial Comercial e de Serviços, para prosseguimento.

3.3. Manifestação de Interesse Privado - MIP

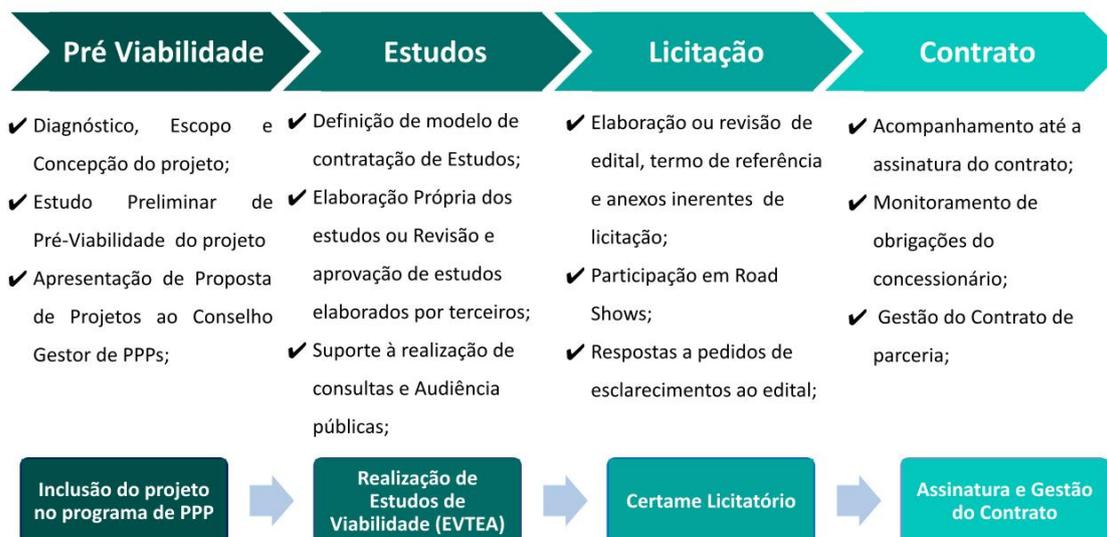
A Manifestação de Interesse Privado (MIP) refere-se à apresentação espontânea de propostas, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações e projetos formulados por pessoa jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parceria.

- I. Neste contexto, a Manifestação de Interesse Privado deverá conter os seguintes elementos:
- II. Descrição do objeto com a observância da sua relevância bem como benefícios econômicos, operacionais e sociais;
- III. Estimativa dos custos dos investimentos necessários e do prazo de implantação do projeto, acompanhado do cronograma de execução;
- IV. As características gerais do modelo de negócio incluindo a modalidade de concessão considerada mais apropriada, previsão das receitas e dos custos operacionais, modelagem econômico-financeira e modelagem jurídica;
- V. Projeção, tanto em valores absolutos como em proporção, de eventual contraprestação pecuniária demandada.

Nesse diapasão, o Decreto Estadual nº 7.365/11 que dispõe sobre a instituição de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI – destinado a orientar a participação de particulares na estruturação de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo. é o diploma legal que regula o instrumento de MIP no Estado de Goiás.

4. CICLO DE PROJETO DE PARCERIAS NO ESTADO DE GOIÁS

FIGURA 3 - Ciclo de Projeto de Parcerias no Estado de Goiás



Fonte: Elaboração própria.

5. FASE DE PRÉ-VIABILIDADE

Para que se faça um bom uso dos recursos humanos disponíveis para a estruturação de projetos de Concessão e PPPs, que por sua natureza são complexos, é preciso selecionar aqueles que sejam promissores na sua implementação e na eficácia das soluções dos problemas identificados.

Esta fase de pré-viabilidade se refere à análise preliminar de projetos candidatos a integrar a carteira de Projetos de PPPs. Nesse sentido, o Decreto estadual nº 9.916/2021 identifica no § 1º do artigo 43 quais são os elementos mínimos que devem constar na proposta de projeto a ser apresentada ao Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás, independentemente do proponente ser público ou privado:

- I. diagnóstico do setor ou do mercado no qual o bem ou a atividade esteja inserida, com dados, históricos e informações atualizadas, inclusive sobre experiências já realizadas no Estado de Goiás ou em outros entes da Federação com possibilidade de aproveitamento aqui;
- II. informações globais das condições específicas do bem ou da atividade;



- III. indicação preliminar dos resultados, dos ganhos, das vantagens e das desvantagens esperados para o projeto proposto; e
- IV. matriz de riscos dos novos projetos com, no mínimo:
 - a) risco ambiental: problemas relacionados às licenças ambientais, como contrapartidas e custos adicionais;
 - b) risco operacional: interrupção do andamento do empreendimento ou variação na disponibilidade e custo do bem em questão;
 - c) desapropriações: necessidade de pagamento de indenizações ou problemas judiciais para aquisição do local que será utilizado para a construção do empreendimento; e
 - d) demanda: possibilidade de o consumo ser menor ou maior que o esperado, o que pode demandar a readequação do projeto.

A aprovação da proposta de projeto pelo Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços é essencial para sua inclusão na carteira de projetos de Concessão e PPP do Estado de Goiás.

A seguir, serão apresentados detalhadamente os procedimentos da etapa de Enquadramento Preliminar e o conteúdo mínimo que deverá ser levado ao Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços para fins de sua aprovação e inclusão na carteira de projetos do Programa Estadual de Parcerias do Estado de Goiás.

5.1. Procedimento

A proposição de projetos para inclusão no Programa Estadual de Parcerias será realizada pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta interessados, bem como encaminhadas à Secretaria Executiva do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços, exercida pela Gerência de Projetos de Concessões e Parcerias, da Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás.

Importa destacar que, independentemente da proposta ter sido originada da Administração Pública ou do privado, é necessário o cumprimento dos



requisitos mínimos estabelecidos no §1º do artigo 43 do Decreto estadual nº 9.916/2021, de forma que a não apresentação dessas informações inviabiliza o prosseguimento no processo.

Uma vez submetida a proposta de projeto ao Conselho, a Secretaria Executiva a encaminhará ao Comitê Técnico para que seja avaliada. Por sua vez, o Comitê analisará se as informações constantes na proposta efetivamente contém as informações mencionadas no item 6.2 deste Manual, sobretudo aquelas constantes do §1º do artigo 43 do Decreto estadual nº 9.916/2021, já elencadas no item 6 deste Manual.

A análise do Comitê Técnico será materializada em parecer circunstanciado e, estando o processo devidamente instruído, a proposta de projeto será submetida à deliberação e ao julgamento do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás.

Caso a proposta seja aprovada pelo Conselho, ela se transformará em um projeto integrante do Programa de Concessões e PPPs do Estado de Goiás, a ser estruturado pelo órgão ou pela entidade com pertinência na área, obedecendo às seguintes fases: (i) estruturação do projeto; e (ii) definição final da parceria.

Ressalta-se que cabe ao Conselho apenas a análise da conveniência e da oportunidade na realização do projeto de Concessão ou PPP. A fase de estruturação ficará a cargo do órgão ou entidade com pertinência na área, que tem competência para decidir como será conduzido o aprofundamento dos estudos, se pela própria Administração Pública, com o eventual apoio de consultorias externas contratadas, ou por consultorias autorizadas por meio de Chamamento Público.

5.2. Conteúdo necessário para a proposta de projetos de parceria

A seguir são apresentadas as informações solicitadas para submissão da proposta de projeto ao Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás, nos termos do §1º do artigo 43 do Decreto estadual nº 9.916/2021, com um breve descritivo do que se espera.



5.2.1 Objeto

Na proposta de projeto é necessário que sejam apresentadas as linhas básicas do projeto, com um descritivo sucinto do objeto a ser avaliado.

É importante que a proposta contenha as informações globais das condições específicas do bem ou da atividade envolvidos no projeto, com a indicação dos investimentos que serão realizados, dos serviços que serão prestados e da população afetada direta ou indiretamente pela implantação do projeto.

No que se refere aos investimentos, é importante identificar as intervenções planejadas para a infraestrutura, ou seja, se estão previstas reformas, obras para modernização, ampliação ou implantação, além dos equipamentos necessários à sua operação.

Quanto aos serviços, podem ser apontados os principais itens que compõem o rol de atividades realizadas pela concessionária na fase operacional do empreendimento, segmentado por atividades de operação, manutenção e administração.

5.2.2 Justificativa

A justificativa do projeto deve contemplar a realidade a ser melhorada com o projeto, que pode ser identificada com a elaboração de um diagnóstico do setor ou do mercado no qual o bem ou a atividade esteja inserida, com dados, históricos e informações atualizadas, inclusive sobre experiências já realizadas no Estado de Goiás ou em outros entes da Federação com possibilidade de aproveitamento aqui.

Dito de outro modo, o proponente deve buscar situar o projeto proposto no contexto corrente, com a finalidade de expor os aspectos que justificam sua contratação, podendo contemplar:

- I. Histórico do serviço que será delegado e a forma como é prestado pela Administração Pública;
- II. Levantamento da infraestrutura disponível, se houver;



- III. Apresentação das necessidades que serão atendidas pelo projeto proposto;
- IV. Avaliação das fontes e disponibilidade de recursos para desembolsos necessários ao projeto;
- V. Relação, quando houver, de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, relacionados ao escopo do projeto proposto, e discriminação dos custos correspondentes; e
- VI. Outras questões centrais que indiquem a necessidade e importância do projeto.

5.2.3 Relevância Social

Adicionalmente, a proposta de projeto deve apresentar, ainda que de forma resumida, os resultados, ganhos, vantagens e desvantagens esperados para o projeto proposto, bem como o interesse público almejado, necessários à avaliação da conveniência e eficiência do projeto, podendo ser incluído, no caso específico de projetos de PPP, os elementos previstos no artigo 10 da Lei federal nº 11.079/2005.

Caso seja possível, é incentivado que o proponente indique os principais pontos inovadores da proposta de projeto apresentada, evidenciando o que a distingue do atual modelo de prestação de serviço pela Administração Pública.

Quanto às vantagens econômica, operacional e/ou social que devem dar suporte à escolha do modelo de PPP ou de Concessão proposto, em meio às outras possibilidades de execução direta ou indireta do objeto, devem ser apresentados os seguintes dados:

- I. População afetada direta e indiretamente pela implantação do projeto;
- II. Benefício qualitativo e, se possível, quantitativo esperado decorrente da implantação do projeto; e
- III. Benefício qualitativo e, se possível, quantitativo esperado decorrente da adoção do regime de Parceria Público-Privada em comparação a outras formas de contratação.



5.2.4. Aderência aos Planos de Governo

Na proposta de projeto deverá constar sua aderência ao PPA, com a justificativa do caráter prioritário da execução do projeto na modalidade de PPP ou de Concessão, observadas as diretrizes governamentais registradas no PPA e nos planos dos respectivos Órgãos Setoriais.

Caso a proposta de projeto não esteja enquadrada no PPA, é importante que nela conste as justificativas para seu futuro enquadramento, na hipóteses do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços aprovar a inclusão do projeto no Programa de Concessões e PPPs do Estado de Goiás.

5.2.5. Aspectos do Modelo de Concessão

5.2.5.1. Modelo de Negócio

A modalidade de parceria a ser adotada na proposta de projeto tem como base, essencialmente, a natureza do projeto e das receitas a serem captadas, essas podendo ter uma das seguintes estruturas: (i) cobrança de tarifa do usuário pela Concessionária; (ii) integralmente oriunda de contraprestação pública; ou (iii) compostas por ambas, tarifa do usuário e contraprestação pública.

A distinção entre as duas modalidades de PPP e de Concessão Comum encontra-se insculpida no artigo 2º da Lei federal nº 11.079/2005, como a seguir transcrito:

Lei federal nº 11.079/2005

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.



§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

5.2.5.2. Características gerais do modelo de negócio

É de bom tom que a proposta de projeto apresente as características gerais do modelo de negócios definido para o projeto, tais como:

- I. Descrição das partes envolvidas, stakeholders, e das relações existentes entre elas e os respectivos fluxos de recursos, bens e serviços;
- II. Descrição da forma de prestação e de remuneração dos serviços;
- III. Indicação das atividades principais que ficarão sob gestão do parceiro privado e as que permanecerão sob gestão do parceiro público (Matriz de Responsabilidades);
- IV. Indicação dos principais riscos assumidos pelo parceiro privado e dos principais riscos que deverão ser assumidos pelo parceiro público;
- V. Indicação das principais responsabilidades do parceiro privado e do parceiro público, incluindo a necessidade de prestação de garantias, no caso de projetos de PPP.

É importante que o Modelo de Negócios de um projeto seja desenvolvido à luz da análise de riscos e, principalmente, da modelagem financeira. Isso porque a definição do modelo de contratação a ser adotado depende diretamente do nível de receitas, custos e investimentos de cada projeto.



Nesse norte, o artigo 43, §1º, inciso IV do Decreto estadual nº 9.916/2021 informa em suas alíneas sobre os critérios mínimos a serem observados para a elaboração da matriz de risco a constar na proposta de projeto:

Decreto estadual nº 9.916/2021

Art. 43 (...)

§ 1º A proposta de projeto deve ser acompanhada de relatório com os seguintes elementos mínimos:

(...)

IV – a matriz de riscos dos novos projetos com, no mínimo:

- a) risco ambiental: problemas relacionados às licenças ambientais, como contrapartidas e custos adicionais;
- b) risco operacional: interrupção do andamento do empreendimento ou variação na disponibilidade e custo do bem em questão;
- c) desapropriações: necessidade de pagamento de indenizações ou problemas judiciais para aquisição do local que será utilizado para a construção do empreendimento; e
- d) demanda: possibilidade de o consumo ser menor ou maior que o esperado, o que pode demandar a readequação do projeto.

Como abordado por Maurício Ribeiro Portugal¹ "A matriz de risco e o sistema de equilíbrio-econômico financeiro constituem os aspectos mais centrais do contrato, pois estipulam o conjunto de incentivos para ação de cada parte na relação contratual".

No âmbito da proposta de projeto, a matriz de risco deve contemplar os riscos ambientais, operacionais, de desapropriações e de demanda que já

¹ Ribeiro, Mauricio Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos** / Mauricio Portugal Ribeiro. — São Paulo: Atlas, 2011.



possam ser identificados de imediato, com a finalidade de tratá-los e alocá-los devidamente.

A Referida matriz de risco será melhor definida na fase de modelagem do projeto, conforme será abordado no item 7.6 deste Manual.

Assim, ainda que de forma preliminar, para subsidiar a matriz de risco, o proponente deverá apresentar na proposta de projeto:

- I. A data-base do modelo econômico-financeiro;
- II. O prazo do contrato de concessão;
- III. O prazo previsto de implantação dos ativos e início da prestação dos serviços;
- IV. O prazo de implantação dos estágios subsequentes, caso exista a opção pela implantação em fases;
- V. O prazo total de prestação de serviços.
- VI. A estimativa preliminar de demanda do serviço prestado.
- VII. A projeção das estimativas dos custos e despesas a serem incorridos com os serviços de operação e manutenção da concessão, tais como despesas administrativas, de pessoal, energia, seguros, garantias.
- VIII. A indicação do valor estimado das receitas da Concessionária, incluindo, conforme o caso concreto, as estimativas de receitas tarifárias, de receitas acessórias/extraordinárias e/ou de contraprestação pública anual que viabilize o projeto, e a projeção desta ao longo do contrato, vez que o valor estimado da contraprestação é relevante tendo em vista a existência de um limite para as despesas decorrentes da contratação de PPP no Estado.
- IX. O descritivo, o dimensionamento e a estimativa, ainda que preliminar, de investimentos a serem realizados para a consecução do projeto, considerando os custos relativos a projeto, obras civis, equipamentos, dentre outros, apresentando os valores subdivididos nas principais categorias de investimentos;



- X. A indicação dos tributos diretos e indiretos que foram considerados pelo proponente na elaboração do modelo econômico-financeiro, necessária à avaliação da coerência e viabilidade da modelagem econômico-financeira, sobretudo no que tange às receitas vislumbradas para o projeto;
- XI. A indicação da Taxa Interna de Retorno (TIR) estimada para o projeto, que deve ser comparada ao Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) e, para indicar viabilidade econômico-financeira do projeto, deverá ser superior a esse último;
- XII. A previsão ou não de aporte público, e qual estimativa de valor a ser desembolsado pelo Estado, ou até mesmo se há previsão de investimento público direto, como, por exemplo, desapropriações ou obras públicas.
- XIII. Prazos médios de financiamento em vigência para operações semelhantes realizadas no setor em análise;
- XIV. Análise de sensibilidade preliminar do valor de contraprestação pecuniária necessária para equilibrar financeiramente o contrato de concessão em relação ao prazo simulado, no caso de projetos de PPP, ou análise do valor total da outorga devida à Administração Pública, no caso de projetos de Concessão Comum;
- XV. Capacidade de previsão das principais variáveis que afetam o negócio dentro de um padrão determinado de segurança;
- XVI. A viabilidade jurídica do projeto, assim como a delegabilidade dos serviços, contemplando a análise dos aspectos jurídicos e regulatórios pertinentes à concessão e à obtenção das licenças e autorizações necessárias ao projeto;
- XVII. As especificidades identificadas na legislação atinente ao projeto, incluindo a análise de matéria tributária, ambiental e urbanística;
- XVIII. As ferramentas legais e normativas para a implantação da concessão;



- XIX. A indicação de eventuais interfaces com outros órgãos do Estado, municípios e Governo Federal, e os instrumentos legais relacionados, por exemplo, convênios e consórcios;
- XX. Os eventuais pontos de atenção relacionado aos aspectos jurídicos;
- XXI. Os principais indicadores de desempenho que possivelmente serão utilizados para avaliar a prestação dos serviços pela Concessionária, no caso de Propostas Preliminares de projetos de PPP;
- XXII. Os mecanismos de fiscalização e mensuração da qualidade dos serviços que poderão ser adotados no caso de concessões comuns, a fim de garantir a prestação adequada dos serviços a serem concedidos na hipótese do projeto proposto ser implantado.

Goiás Parcerias



PARTE 03 ESTUDOS DE VIABILIDADE



PARTE 3: ESTUDOS DE VIABILIDADE

6. FASE DE MODELAGEM

6.1. Procedimento

Após a aprovação pelo Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás, o órgão ou a entidade da administração direta e indireta deverá se encarregar de cumprir as recomendações apontadas, e promover a escolha do parceiro privado, conforme o procedimento escolhido dentre as opções admitidas no ordenamento jurídico em vigor.

6.1.1. Elaboração do Chamamento Público

Conforme art. 4º do Decreto estadual nº 7.365/2011, o Chamamento Público deve conter necessariamente:

- I. a indicação do objeto a ser apresentado pelo interessado;
- II. o prazo de duração do procedimento, endereço e, se for o caso, da respectiva página da rede mundial de computadores em que estarão disponíveis as demais normas e condições definidas e consolidadas no instrumento de solicitação ou nos elementos integrantes do pedido de instauração de PMI apresentado pelo interessado;
- III. a forma de apresentação do requerimento de autorização e os documentos e informações que deverão nela constar, especificados no artigo 4º, § 1º do Decreto estadual nº 7.365/2011, como:
 - A. a denominação do objeto;
 - B. a previsão do custo financeiro do projeto;
 - C. o cronograma com todas as etapas de execução dos estudos preliminares;
 - D. a previsão do custo financeiro dos estudos preliminares, com indicação expressa do valor que pretende ver ressarcido caso os



trabalhos sejam aproveitados pelo órgão ou entidade processante;
e

E. a descrição da metodologia de trabalho que assegure, a suas expensas, ampla publicidade dos estudos preliminares, ao final de cada etapa de sua execução, com vista a impedir eventual assimetria de informações capaz de comprometer a competitividade da futura licitação;

IV. os critérios para qualificação do interessado e de análise e aprovação do requerimento de autorização;

V. os critérios para avaliação, seleção e ressarcimento dos estudos.

Publicado o Chamamento Público, é assegurado a qualquer interessado o direito de solicitar ao órgão ou à entidade processante informações por escrito a respeito do edital, em até 15 (quinze) dias úteis, antes do término do prazo estabelecido para apresentação das manifestações. Esses pedidos de informação também serão respondidos pelo órgão ou pela entidade processante em até 15 (quinze) dias úteis da data de seu recebimento, não sendo analisados os pedidos formalizados intempestivamente.

Para análise do requerimento de autorização apresentado pelos interessados, o órgão ou a entidade processante instituirá Comissão Especial de Avaliação, à qual caberá apurar a necessidade e viabilidade da obtenção de estudos e levantamentos técnicos preliminares para a estruturação do projeto de parceria público-privada objeto do Chamamento Público.

Importa destacar, também, que caberá à Comissão Especial de Avaliação a análise dos custos financeiros do objeto da manifestação de interesse e/ou dos estudos preliminares e, caso os valores apresentados sejam superiores aos de mercado, deverá comunicar o fato ao interessado e solicitar-lhe esclarecimentos.

Outrossim, o órgão ou a entidade processante poderá realizar sessões públicas destinadas a apresentar informações ou características do objeto do Chamamento Público instaurado, com a divulgação da data, horário e local na imprensa oficial do Estado em até 10 (dez) dias antes de sua realização.



6.1.2. Autorização

Aqueles que cumprirem as condições do chamamento serão autorizados a realizar os estudos. Essa autorização é pessoal e intransferível, podendo ser exclusiva ou não. A autorização para a realização de estudos técnicos e o eventual aproveitamento desses estudos não geram:

- I. Para os seus titulares, o direito de exclusividade ou qualquer espécie de preferência para a contratação do objeto do projeto;
- II. Para a Administração Pública, a obrigação de ressarcir os custos incorridos ou de contratar o objeto do projeto.

6.1.3. Realização de estudos

O conteúdo dos estudos de modelagem será abordado no item 7, a seguir. Mas vale destacar, desde já, que o Grupo de Trabalho poderá realizar reuniões com o(s) destinatário(s) da autorização, bem como com quaisquer interessados na modelagem, sempre que estes possam contribuir para a melhor compreensão do objeto e para a obtenção de estudos mais adequados à modelagem.

Conforme o artigo 14 do Decreto estadual nº 7.365/2011, o órgão ou a entidade processante poderá, a seu critério e a qualquer tempo: (i) solicitar dos particulares interessados informações adicionais para retificar ou complementar sua manifestação; (ii) modificar a estrutura, o cronograma, a abordagem, o conteúdo ou os requisitos do procedimento de manifestação de interesse; (iii) considerar, excluir ou aceitar, parcial ou totalmente, as informações e sugestões advindas do procedimento de manifestação de interesse.

6.1.4. Consolidação e aproveitamento de estudos

Uma vez recebidos os estudos e outras contribuições da iniciativa privada, é importante que seja realizada a consolidação e a elaboração da modelagem definitiva do projeto.

Ao serem avaliados diferentes modelos, é possível, por exemplo, que um determinado estudo se destaque em relação aos outros e seja integralmente aproveitado, em detrimento dos demais. Por outro lado, pode haver diferentes



aspectos vantajosos em dois ou mais dos modelos propostos. É possível, por exemplo, que a proposta de engenharia e arquitetura de um dos estudos seja mais interessante, enquanto o modelo de negócios de outro atende melhor às demandas do Estado.

Assim, nos termos do artigo 15 do Decreto estadual nº 7.365/2011, o órgão ou a entidade processante deverá consolidar as informações obtidas por meio do Chamamento Público, podendo combiná-las com informações técnicas disponíveis em órgãos e entidades da Administração pública, sem prejuízo de outras obtidas junto a instituições e consultores externos eventualmente contratados para esse fim, e submetê-las à apreciação do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás.

6.1.5. Procedimentos prévios à aprovação do projeto

6.1.5.1. Nota técnica do Grupo de Trabalho

Recebidos os estudos, o Grupo de Trabalho deverá emitir nota técnica a seu respeito, incluindo uma sugestão relativa à modelagem final do projeto, na qual serão avaliados os seguintes aspectos:

- I. Observância de diretrizes e premissas definidas no edital de chamamento público;
- II. Consistência e coerência das informações que subsidiaram sua realização;
- III. Adoção das melhores técnicas de elaboração, segundo normas e procedimentos científicos pertinentes, e utilização de equipamentos e processos recomendados pela melhor tecnologia aplicada ao setor;
- IV. Compatibilidade com a legislação aplicável ao setor e com as normas técnicas emitidas pelos órgãos e pelas entidades competentes;
- V. Demonstração comparativa de custo e benefício da proposta do empreendimento em relação a opções funcionalmente equivalentes ou à atual forma de prestação da utilidade pela Administração Pública, bem como a parâmetros previamente estipulados no edital de chamamento público; e



- VI. Impacto socioeconômico da proposta para a parceria sugerida, se aplicável.

6.1.5.2. Manifestação Formal do Comitê Técnico do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás

Após o desenvolvimento de todos os estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeira e jurídica, a consolidação das informações, a expedição de nota técnica do Grupo de Trabalho e a oitiva do Procuradoria-Geral do Estado, caberá ao Comitê Técnico manifestar-se sobre:

- I. as formas de execução e acompanhamento do projeto de colaboração público-privada;
- II. os limites e as formas de participação onerosa da estatal no projeto;
- III. a definição dos limites de compartilhamento de riscos com o parceiro privado;
- IV. a validação das condições econômico-financeiras gerais do projeto;
- V. a avaliação de custo e benefício, também os aspectos qualitativos e quantitativos das opções estudadas.
- VI. o pronunciamento jurídico prévio do projeto pelo órgão ou pela entidade competente e posterior oitiva da Procuradoria-Geral do Estado, na forma da legislação em vigor;
- VII. a análise por parte da Secretaria de Estado da Economia de projetos que tenham contrapartida estatal;
- VIII. o critério de escolha do parceiro privado;
- IX. os prazos de vigência do ajuste;
- X. os valores finais do ajuste de parceria; e
- XI. as orientações gerais para o encaminhamento do processo de parceria.

Nesse ponto, se existir alguma dúvida, o Comitê Técnico solicitará informações adicionais antes do encaminhamento para a deliberação do



Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás quanto à modelagem final do projeto.

6.1.6. Deliberação do Conselho

É de bom tom que os membros do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás, ao definirem a modelagem final do projeto, também possam deliberar sobre o grau de aproveitamento dos estudos apresentados pelos particulares e, conseqüentemente, os valores dos ressarcimentos devidos aos autores dos estudos.

Uma vez definidos os valores devidos a título de ressarcimento, estes deverão ser aceitos pelos particulares e obrigatoriamente deverão ser ressarcidos caso a contratação venha a se efetuar.

Salienta-se que nenhum estudo selecionado, incluída a modelagem final apresentada ao Conselho, vincula a Administração Pública, cabendo a seus órgãos técnicos e jurídicos pronunciar-se sobre sua legalidade, consistência e suficiência.

Encerrados estes procedimentos e definida a modelagem final do projeto, o Conselho notificará o órgão ou entidade competente, que, com o acompanhamento do Grupo Técnico, realizará audiência ou consultas públicas (quando cabíveis) e, posteriormente, dará início à licitação.

7. Conteúdo dos Estudos

A modelagem de um projeto de concessão inclui o conjunto dos estudos necessários para a licitação do projeto. Os temas mais relevantes e significativos serão abordados a seguir.

7.1. Estudo de Demanda

Os estudos de demanda correspondem à coleta de dados primários e secundários e seu tratamento, de forma a se identificar a demanda pelos serviços e realizar a projeção desses fluxos de demanda, eventualmente com a elaboração de cenários alternativos.



Os dados coletados servirão de referência para o estabelecimento de diretrizes técnicas, operacionais e financeiras dos Estudos Técnicos.

O potencial de uso dos serviços e sua projeção ao longo de toda a concessão deverá ser demonstrado por meio da apresentação de:

- I. Quadro completo de premissas assumidas para a projeção da demanda inicial;
- II. Metodologia utilizada para a estimativa da demanda inicial;
- III. Variáveis utilizadas na projeção de crescimento da demanda dentro do horizonte contratual;
- IV. Metodologia utilizada para a projeção do crescimento de demanda a partir das variáveis.

7.2. Estudos de Engenharia e Arquitetura

Os estudos de engenharia incluem a avaliação de custos operacionais, os custos de investimento em bens de capital e as etapas de implantação desses bens (projetos referenciais e custos unitários), a identificação dos investimentos mandatórios e, em alguns casos, o padrão de escalonamento da implantação (quando modular, mediante gatilhos) para atender ao crescimento da demanda.

Nas concessões comuns e nas PPPs, ao contrário do que ocorre nas contratações sujeitas ao regime da Lei nº 8.666/1993, não se exige a confecção de um projeto básico para a licitação. É necessário, tão somente, a caracterização de elementos do projeto básico, ou seja, a Administração apresenta as características de engenharia e arquitetura básicas para modelar a concessão e suas regras contratuais (como a caracterização do serviço, alocação de riscos, hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro), e pode deixar a cargo da futura Concessionária a elaboração dos projetos básico e executivo para as obras compreendidas no contrato.

Os estudos deverão ter, no mínimo, nível de detalhamento de anteprojeto. Este anteprojeto de engenharia é composto por documentos técnicos, incluindo desenhos e memorial descritivo, de forma a permitir a futura elaboração do projeto



básico, sendo que o nível de aprofundamento dependerá da natureza e complexidade do projeto.

Os estudos de engenharia e arquitetura na fase de modelagem podem abranger os tópicos apontados a seguir, devendo ser analisada sua necessidade em cada projeto:

- I. Requisitos técnicos mínimos, globais e localizados, para as facilidades a serem construídas (e posteriormente operadas pelo parceiro privado);
- II. Identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- III. Informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos;
- IV. Subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra;
- V. Memorial descritivo, composto por especificações básicas dos serviços e materiais construtivos;
- VI. Identificação de intervenções necessárias;
- VII. Plano de implantação, contemplando dimensionamento e caracterização dos empreendimentos previstos;
- VIII. Orçamento do custo global, fundamentado em elementos de maior relevância sobre o valor do investimento, utilizando-se também, das experiências adquiridas;
- IX. Descrição técnica das soluções de engenharia e tecnologia propostas, suficientemente detalhadas, de forma a não comprometer a capacidade do proponente em inovar e melhorar estas soluções técnicas durante a elaboração do projeto executivo.

7.3. Estudos Ambientais

O estudo socioambiental, deverá identificar os impactos ambientais decorrentes do projeto, levantando as alternativas de engenharia com menores impactos e seus custos subjacentes. Esse estudo também apresenta e quantifica os custos das medidas mitigadoras desses impactos, e considera ainda o movimento de populações decorrente do projeto.



O diagnóstico socioambiental deve caracterizar a situação ambiental atual da área de influência do projeto, nas abrangências dos aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos. O objetivo do estudo não é detalhar as informações, tal como se faria num Estudo de Impacto Ambiental (EIA) / Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), os quais deverão ser executados quando da solicitação de licenças ambientais para o início do projeto.

A função principal do diagnóstico ambiental deve ser identificar características da área do projeto que podem constituir risco para o contrato (cronograma e custo, principalmente) e, como consequência, comprometer a viabilidade do projeto.

Outra atividade importante do diagnóstico é a identificação de toda a legislação ambiental, nos âmbitos federal, estadual e municipal para que se possa antecipar, na medida do possível, todas as exigências, de modo, a poder prever ações futuras a serem exigidas no Contrato de Concessão e precificá-las.

7.4. Modelagem Operacional

O modelo operacional exprime os “Gastos ou Custos de Operação” (OPEX), os quais podem abranger a operação, a manutenção ou ainda a administração, contemplados no projeto. Neste sentido, o modelo operacional deve ter nível de profundidade suficiente para que seja possível aferir os dados e atestar que os recursos dimensionados serão suficientes para garantir a prestação dos serviços nos níveis, na quantidade e na qualidade planejadas. Os principais resultados a serem contemplados e apresentados no modelo operacional são:

- I. Detalhamento da configuração de prestação do serviço (diretrizes de operação);
- II. Detalhamento do quadro de pessoal operacional, de manutenção e administrativo;
- III. Detalhamento de recursos materiais necessários para a prestação dos serviços em cada uma das áreas;
- IV. Dimensionamento do consumo de água, energia, telecomunicações e outros serviços públicos prestados à Concessionária.



Os custos operacionais, também conhecidos como Operational Expenditure (OPEX), referem-se aos custos e despesas incorridos para operação e manutenção da concessão ao longo de todo o prazo do contrato. Podem ser segregados em custos fixos e variáveis, sendo que o segundo aumenta conforme o nível de operação do empreendimento, ou seja, os custos variáveis oscilam em função da demanda ou da intensidade da prestação do serviço.

Do ponto de vista macroeconômico, o OPEX está para o consumo, em detrimento da categoria de investimentos. Contabilmente, porém, o OPEX faz parte do Custo de Prestação dos Serviços ou Despesas, que são contempladas na demonstração de resultados, ou seja, não compõem o ativo da empresa.

7.5. Indicadores de Desempenho

Os indicadores de desempenho de uma PPP/Concessão dizem respeito tanto ao nível de serviço quanto à qualidade do serviço prestado, lato sensu. O nível de serviço pode se confundir com os indicadores de desempenho ou ser incluído neles. Desse modo, os indicadores de desempenho são mais amplos; abrangem vários aspectos da qualidade de serviço prestado que não necessariamente estejam refletidos no nível de serviço.

O nível de serviço deve regular a capacidade inicial projetada e as expansões (gatilhos), enquanto os indicadores de desempenho regulam a qualidade da prestação sob uma determinada capacidade. Pode haver uma sobreposição, contudo são dois objetivos diferentes: regular a capacidade de oferta ao longo do tempo, mediante o nível de serviço, e monitorar a qualidade de uma determinada oferta no curto prazo, mediante indicadores de desempenho.

Durante a etapa de modelagem, e tendo como base os níveis de serviço a serem exigidos da Concessionária, são definidos os indicadores de desempenho, o peso de cada um no cômputo da nota final de desempenho, a metodologia de mensuração e a periodicidade de avaliação. É importante definir indicadores de desempenho objetivos e de simples medição, buscando compor o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) com um número razoável de indicadores, mas que garantam a qualidade dos serviços.



A modelagem deverá igualmente definir de que forma o cumprimento, ou o descumprimento dos indicadores de desempenho, afetarão a remuneração da Concessionária. Nesse sentido, deverá ser previsto o momento em que os indicadores serão avaliados e em que intensidade o resultado da avaliação incidirá sobre a remuneração do parceiro privado.

7.6. Matriz de Riscos

Define-se risco como todo e qualquer evento futuro que, caso se confirme, possa trazer impacto - positivo ou negativo - aos objetivos previamente delineados. Enquanto os impactos negativos resultam da concretização de ameaças de não cumprimento do que foi planejado, os impactos positivos são advindos de oportunidades de melhoria capturadas e executadas.

Em termos econômicos, um risco traduz uma incerteza, um elemento de imponderabilidade sobre eventos futuros relativos às relações econômicas e que acaba funcionando tanto como freio quanto como incentivador do mercado produtivo. Do ponto de vista da teoria dos contratos, o risco é uma atribuição de responsabilidade contratual a uma determinada parte, a qual cabe se responsabilizar e assumir seus efeitos de determinado evento ou ação.

Os Estudos Técnicos deverão estabelecer diversas categorias de risco, de modo que sua alocação seja assumida, da forma mais econômica possível, pela parte mais capacitada. Sendo assim, o Estudo Técnico deverá identificar os riscos, descrever suas consequências, as medidas mitigadoras e sua alocação através de critérios claros.

A elaboração da Matriz de Riscos, a partir das especificidades do projeto e das experiências consolidadas, destina-se a identificar os riscos sistêmicos do contrato, bem como suas possíveis consequências. Não serve apenas para distribuir as responsabilidades entre as partes envolvidas, mas, também, permite prever o impacto da sua eventual ocorrência e estabelecer mecanismos de mitigação, para neutralizar, reduzir ou impedir os efeitos negativos da materialização do risco.

Cada um desses riscos tende a estar associado a um custo, que estará devidamente precificado nas ofertas que o Poder Público receber durante o



processo licitatório. Por isso, na elaboração da Matriz de Riscos de um projeto, deve-se buscar alocar cada risco ao parceiro (público ou privado) que for mais apto a gerenciá-lo, de forma a reduzir o custo para o projeto como um todo. Daí a relevância de uma alocação racional e eficiente dos riscos inerentes ao contrato.

O desenvolvimento da matriz de riscos deve ser uma atividade multidisciplinar, envolvendo especialistas da área técnica (por exemplo, engenharia e ambiental), jurídica, financeira e operacional. Além disso, deverão ser estabelecidos procedimentos para monitorar e controlar os riscos, com intuito de que não haja descontinuidade na execução do projeto. Ressalte-se que, quanto mais bem delimitados forem os riscos, menor a possibilidade de futura controvérsia a respeito das responsabilidades entre as partes.

Os principais grupos de riscos a serem considerados são, dentre outros:

- I. **Projeto de Engenharia** - Risco do projeto não ser adequado para o provimento dos serviços na qualidade, quantidade e custo definidos bem como de ser alterado por solicitação do Poder Concedente ou iniciativa do agente privado;
- II. **Construção/Implantação** - Risco de acontecerem eventos ao longo da implantação que criem obstáculos no cumprimento dos prazos ou que aumentem os custos de construção, como: (i) risco de que o parceiro privado não consiga título legal adequado para iniciar a implantação do projeto na área selecionada; (ii) riscos relacionados à condução de processos de desapropriação, que vão desde a eventual impossibilidade de obter a desocupação das áreas desapropriadas ou invadidas, até os custos com reassentamentos); (iii) riscos geológico/arqueológico; (iv) interferências (identificação de custos) e (v) riscos relacionados à situação dos ativos existentes e à tecnologia empregada na obra;
- III. **Ambientais** - Riscos relativos à possibilidade de o local do projeto estar contaminado, exigindo atividades significativas para remediá-lo ou, ainda, risco de poluição de terrenos adjacentes ao local do



empreendimento; ou, ainda, risco de impossibilidade/atraso na obtenção do licenciamento ambiental;

- IV. **Políticos e Sociais** - Riscos relacionados à encampação, suspensão da cobrança de tarifas por parte do Poder Concedente, manifestações públicas contra a cobrança de tarifa;
- V. **Operacionais** - Relativos a (i) falhas na operação e manutenção do projeto e correspondentes perdas de receitas, penalidades ou indenizações; (ii) risco da demanda pelos serviços ser inferior ou superior à estimada;
- VI. **Econômico-Financeiros** - Riscos que afetam as receitas do parceiro privado (por ex., falta de retorno econômico dos investimentos realizados) e riscos relacionados ao financiamento do projeto, como o risco de o capital para implantar o projeto não estar disponível no mercado nos montantes e condições programados;
- VII. **Jurídicos** - Relacionados a demoras em processos judiciais, por exemplo, em ações de desapropriações de áreas destinadas à implantação do projeto;
- VIII. **Tecnológico** - Risco de a prestação do serviço, em virtude da obsolescência tecnológica, tornar-se ineficaz, implicando em prejuízo aos usuários ou ao Poder Concedente;
- IX. **Regulatórios** - Relativos a alterações na regulação dos serviços concedidos ou na legislação de modo a afetar a prestação dos serviços;
- X. **Fortuito e Força Maior** - Risco de não cumprimento do contrato por consequência da ocorrência de eventos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis, alheios às partes, e que tenham um impacto direto sobre o desenvolvimento das obras, serviços e atividades envolvidas na concessão.



7.7. Modelagem Econômico-Financeira

A modelagem econômico-financeira é uma ferramenta importante na avaliação da viabilidade de projetos de parcerias. O modelo financeiro se baseia em parâmetros que visam simular o comportamento econômico esperado de um projeto, buscando avaliar sua viabilidade sob a ótica financeira. A modelagem apresenta aspectos quantitativos previstos do projeto, direciona a definição de diversos elementos, como a previsão de aportes de recursos, necessidade estruturação de garantias e a repartição de riscos entre o setor público e privado. Desse modo, pode ser uma referência importante durante a execução do contrato de concessão ao analisar a manutenção e eventual reequilíbrio econômico-financeiro.

7.7.1. Estimativa de Investimentos e Reinvestimentos

A estimativa de investimentos representa valor e ativos fixos incorridos para realizar as obras e adquirir os equipamentos fundamentais para viabilização da parceria. Portanto, são diferentes os custos com a operação que o parceiro no futuro. A realização dos investimentos se divide em três etapas: (i) pré-operacional; (ii) na construção; (iii) operação do projeto de concessão. Para prever adequadamente o preço final de um negócio, é necessário calcular o valor de mão de obra, equipamentos, materiais, custos financeiros, impostos, riscos e margens de lucro estimadas devem ser identificados, descritos, quantificados, analisados e avaliados.

Vale lembrar que os custos de investimentos podem ser atribuídos pelo poder público. O estudo de modelagem deve prever quem será responsável por cada despesa, identificar e especificar se o órgão licenciador será responsável por parte do custo, ou se será de inteira responsabilidade do parceiro privado. Os investimentos devem ser baseados em planilha excel, detalhados por itens orçamentários e vinculado à memória de cálculo. De acordo com este orçamento, mesmo ao nível do projeto de referência, o investimento deve ser estimado de acordo com o plano de investimento desdobrado em um cronograma físico financeiro levando em conta o fator tempo.



Os reinvestimentos a serem realizados ao longo do projeto para reposição dos ativos, em função principalmente de sua vida útil, também deverão ser considerados na conta de investimento para elaboração da modelagem econômico-financeira. Além disso, os reinvestimentos necessários para reposição dos ativos ao longo do projeto, em função de sua vida útil, terão de ser ponderados na conta de investimento para elaboração do modelo econômico-financeiro.

7.7.2. Projeção de Receitas, Contraprestações e Aporte de recursos

No desenvolvimento da modelagem econômico-financeira projeto, é preciso prever a receita estimada, subdividida por ano, para todo o período da parceria. A receita tarifária será projetada com base na demanda estimada do projeto, isto é, o número de usuários que utilizam o serviço e o preço da tarifa unitária a ser cobrada.

A contraprestação representa o valor necessário para que o projeto seja viável, podendo ser composta por uma por uma parte unicamente fixa ou exclusivamente variável ou por meio da combinação de uma parcela fixa e outra variável em função da variação da demanda. No primeiro cenário, de contraprestação fixa, a receita não muda durante o ano de pagamento e pode aumentar à medida que as obras são concluídas e os serviços são prestados. No segundo cenário, de um modelo de remuneração composto apenas pela contraprestação variável, componente relacionado à demanda, o comportamento da receita muda ao longo do tempo, dependendo do quantitativo de usuários ou serviços prestados pela concessionária. Por fim, existem também o modelo híbrido, composto por partes relacionadas à disponibilidade e outras relacionadas à demanda, combinando uma contraprestação fixa e outra variável.

Além da contraprestação, as PPPs e concessões poderão levar em consideração a utilização de receitas de fontes alternativas, complementares, acessórias ou relacionadas, mesmo quando não fazem parte do objeto da concessão, embora estejam relacionados ao objeto da concessão. No que diz respeito ao compartilhamento destes tipos de receitas, geralmente há compartilhamento entre o parceiro privado e o poder público. Como regra, cada parte recebe um percentual da receita, líquida ou bruta, como receita especial, estabelecida separadamente para o projeto.



Por fim, o aporte de recursos é um instrumento que pode ser incorporado nos contratos em que as obras são realizadas em parceria público-privada e os bens reversíveis são obtidos pelo parceiro privado. As contribuições de recursos públicos destinam-se a compensar o parceiro privado por parte ou pela totalidade do investimento realizado na concessão para a realização das obras e aquisição de bens reversíveis. Desse modo, deve ser previsto no contexto de projetos que exijam investimentos substanciais nas fases iniciais de execução do contrato e em que a Administração tenha recursos disponíveis para alocação para esse fim.

7.7.3. Impostos e Contribuições

É necessário contabilizar os impostos e contribuições diretos e indiretos arrecadados como parte da dedução do fluxo de caixa do projeto de concessão. Os impostos e contribuições indiretos que incidem sobre receita bruta do projeto, como é o caso do PIS, COFINS e ISS. Por outro lado, os impostos e contribuições diretos, incidem sobre o lucro da concessionária durante o período, incluindo contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) e imposto de renda (IR).

O valor dos impostos e contribuições mencionados depende do enquadramento tributário em que a concessionária se enquadra, podendo ser lucro real ou lucro presumido. Vale ressaltar que empresas de determinados setores de atividade podem ter algum tipo de isenção tributária que deve ser levada em consideração.

7.7.4. Capital de Giro

O capital de giro representa a liquidez disponível para as operações da concessão, como o caixa, crédito, estoque e aplicações financeiras de curto prazo. O montante de capital de giro utilizado dependerá da demanda, das políticas de crédito e do nível de estoque do parceiro privado. Vale ressaltar que o valor do capital de giro pode ser definido como percentual da receita nas modelagens econômico-financeiras de projetos de PPPs e concessões, devido à dificuldade de realização de estimativa.

7.7.5. Depreciação e Amortização



A contabilização da depreciação e da amortização que incidem sobre os ativos tangíveis e intangíveis. A depreciação pode ser entendida como um recurso contábil que tem por objetivo atribuir um custo financeiro de um ativo tangível ao longo da sua vida útil. Enquanto a Amortização é a redução do valor de uma dívida por meio de pagamentos parciais, quando um devedor paga as parcelas de um financiamento contraído com a instituição financeira. Neste sentido, é necessário analisar a legislação vigente em relação à atividade econômica, seguindo as diretrizes das normas fiscais federais, CPC e do IFRS.

7.7.6. Fluxo de Caixa Descontado

O método de fluxo de caixa descontado possibilita estimar o retorno esperado de um determinado projeto, sendo esta a metodologia mais consagrada para a avaliação econômico-financeira dos projetos de PPPs e Concessões. A avaliação do valor do projeto por meio do fluxo de caixa está relacionada ao valor e ao prazo para o qual o fluxo de caixa livre das operações.

Para efeito de cálculo do fluxo de caixa futuro do projeto, os resultados são inicialmente previstos. Devem adicionar a despesa de depreciação, menos os requisitos de investimento e capital de giro. Outros projetos que têm impacto no fluxo de caixa do projeto são levados em consideração quando apropriado. Portanto, o objetivo é estimar a capacidade de geração de caixa das operações normais do projeto, isto é, o potencial de retorno financeiro devido ao desempenho operacional.

7.7.7. Custo de Capital e Taxa de Desconto

O custo de capital trata-se da taxa mínima de retorno que uma empresa deve obter antes de gerar valor, ferramenta utilizada para trazer a valor presente os fluxos de caixa previstos, como forma de avaliar os indicadores econômicos de investimentos em projetos. Usualmente a estimativa da taxa de desconto baseia-se no método do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) ou “WACC” do inglês.

O CMPC considera três principais variáveis: o custo do capital próprio, o custo da dívida e a estrutura de capital adotada, que é a ponderação de cada componente em relação ao total, isto é, a taxa média dos custos de capital próprio



e de terceiros, ponderada pela estrutura de capital proposta ou desejada, exposta abaixo:

$$CMPC = \left(\frac{E}{D+E} \right) \times Ke + \left(\frac{D}{D+E} \right) \times Kd \times (1-T)$$

Onde:

E = capital próprio;

D = capital de terceiros;

KE= custo de capital próprio,

KD= custo de capital de terceiros

T = Alíquota Tributária

A estimativa da taxa do custo de capital próprio é usualmente calculada pelo Capital Asset Price Model (CAPM), relaciona ao retorno esperado a uma estrutura de riscos e corresponde à taxa de rentabilidade exigida pelos investidores como compensação pelo risco de mercado ao qual estão expostos:

$$Ke = Rf + b \times (Rm-Rf) + Rb$$

Onde:

Rf = taxa de retorno de investimento livre de risco

b = indicador de risco de ações e carteiras de investimentos comparativamente a uma determinada base

(Rm-Rf) = prêmio pelo risco de mercado

Rb = prêmio pelo risco país



Vale lembrar que para indicar viabilidade econômico-financeira do projeto, a taxa interna de retorno (TIR) estimada para o projeto deverá ser superior ao CMPC, bem como o Valor Presente Líquido (VPL) deve ser maior que 0.

7.7.8. Value for Money

Para a avaliação de uma PPP para a prestação de um determinado serviço deve incluir uma análise dos custos e benefícios dessa opção para a sociedade. Na análise, os custos e benefícios podem ser avaliados quantitativa ou qualitativamente.

A análise quantitativa pode ser realizada a partir da análise dos custos dos projetos empreendidos pelo Estado por meio de PPP com estimativas de custo para projetos de desenvolvimento direto do setor público. Do ponto de vista qualitativo, o VfM inclui uma análise de aspectos economicamente difíceis de mensurar visando identificar custos ou benefícios adicionais para a sociedade quando os serviços públicos são prestados por meio de PPPs ao invés da contratação tradicional.

Dado que o objetivo do setor público é maximizar a riqueza social, suas decisões devem melhorar a eficiência do uso dos recursos públicos, atendendo às demandas existentes de serviços públicos.

7.8. Estrutura de Garantias

As garantias nas PPPs envolvem contratos de longo prazo entre três partes: o poder público, o parceiro privado e os financiadores. Para aumentar a probabilidade de sucesso do projeto conforme planejado originalmente, todas as três partes devem fornecer garantias para a duração do contrato.

7.8.1. Garantias do Poder Público

O poder público é obrigado a fornecer garantias nos projetos de PPPs. Neste sentido, os contratos de PPP envolvem grandes investimentos por parte do contratante e possuem prazos de pagamento longos. A garantia das obrigações públicas é um fator importante na atratividade do contrato e na consequente viabilidade dos projetos de PPPs. Normalmente, nas concessões comuns, o



Poder Concedente não oferece garantia, pois não é comum o Estado assumir compromissos financeiros nessa forma contratual.

O poder público pode fornecer garantia por meio do aporte de recursos, para garantir o pagamento da contraprestação pela implementação de infraestrutura ou prestação de serviços. O número de garantias deve ser suficiente e o mecanismo deve ser eficaz para dar segurança efetiva aos indivíduos que farão investimentos operacionais e de capital.

Um contrato de parceria público-privada pode ser garantido pelo governo por meio de alguns mecanismos. Neste contexto, o artigo 167 da Constituição Federal estabelece diretrizes para a vinculação da receita, inclusive observando as regras do inciso IV e nos termos do artigo 8º da Lei nº 11.079 de 2004.

O Poder público pode estabelecer fundos especiais, contratar seguro garantia com empresas que não são de propriedade do governo, e também obter garantias de organizações internacionais ou instituições financeiras. Desse modo, o Poder Público controla a gestão destas garantias. Uma empresa estatal ou fundo garantidor, assegura o pagamento dos fundos. Existem outros mecanismos permitidos por leis para garantir o pagamento.

No âmbito do Estado de Goiás, na legislação que instituiu a Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás, a Goiás Parcerias, há a previsão de atuar como garantidor em projetos de PPP. A companhia pode ainda prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros. As garantias prestadas pela Goiás Parcerias poderão prever a figura do agente fiduciário, com poderes para administrar receitas, por meio de conta vinculada, ou para promover a alienação dos bens gravados, segundo condições previamente acordadas, aplicando os recursos no pagamento das obrigações contratadas ou garantidas.

7.8.2. Garantias do Setor Privado

A Lei nº 8.666, de 1993, dispõe que o parceiro privado pode optar por qualquer garantia prevista no §1º do art. 56, incluindo, entre outros, títulos bancários, adiantamentos e garantias de pagamento. A legislação estabelece que a Administração Pública pode exigir que a Concessionária apresente garantia de fiel cumprimento de suas obrigações contratuais, devendo essa garantia levar em



consideração o risco associado ao objeto do contrato, bem como os limites legais impostos pela Lei n. 8.666/1993, sendo 5% do valor total do contrato para contratos gerais, 10% para contratos de obras, serviços e fornecimentos volumosos e de alta complexidade técnica.

7.8.3. Garantias dos Financiadores

A lei federal de PPPs nº 11.079 de 2004 permite novas formas de o governo garantir projetos contratados por empresas privadas. Estes podem ser colocados em jogo ao mesmo tempo. Os financiadores (investidores do projeto) podem assumir o controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE). Os financiadores podem prometer em nome das obrigações governamentais assumidas pelo projeto. Os financiadores também podem receber o pagamento pela rescisão antecipada de contrato, bem como eventuais indenizações pagas por empresas estatais ou fundos de garantia de projetos de PPP.

A lei federal de PPP reconhece que, quando uma empresa privada e uma entidade governamental se associam, seu acordo pode assumir diferentes formas. A lei estabelece expressamente a possibilidade de os financiadores assumirem o controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE). Emissão de empenhos para os financiadores prometerem pagamentos em nome da entidade governamental, incluindo empresas e fundos estatais. A lei prevê ainda que os financiadores podem ser indenizados se o contrato for rescindido antecipadamente, ou se outros pagamentos forem efetuados por entidades garantes da parceria público-privada.

Os artigos 28 e 28-A da Lei Federal de Concessões de Serviço Público permitem que a Concessionária estabeleça as seguintes medidas de garantia com seus financiadores: (i) Cessão de direitos emergentes da concessão; (ii) Cessão, em caráter fiduciário, de parcela de seus resultados operacionais futuros. Além disso, a Lei de Concessões prevê três formas de assumir uma concessão: os financiadores do projeto podem assumir o controle se obtiverem permissão do Poder Concedente primeiro e pretenderem continuar a execução da concessão. Um dos três métodos é o artigo 27-A da Lei de Concessões.



7.9. Modelagem Jurídico-Institucional

Neste tópico apresenta-se ao leitor os elementos mínimos que se entende que devem ser abordados pelos estudos de forma a abarcar o maior número de informações possíveis e caracterizar um bom planejamento da política pública, sem pretender esgotar as possibilidades de acréscimos ou supressões que a coordenação dos estudos entenda possível para cada caso concreto.

A modelagem jurídica de concessões e PPP deve conter todos os elementos necessários à escolha do modelo jurídico mais adequado para a relação que se deve estabelecer. Para além de edital e contrato, é na modelagem jurídica que os interesses público e privado são conformados e isso significa dizer que, não apenas o contrato e o edital devem estar previstos, mas todos os elementos necessários para o estabelecimento do negócio, sejam inerentes ao ambiente jurídico institucional ou mesmo afetos à gestão do futuro contrato.

É comum que unidades de PPP ou equipes contratadas para a elaboração do EVTEA encontrem um ambiente institucional que necessita de ajustes antes mesmo do lançamento do edital. Assim, a modelagem jurídica deverá se esforçar para mapear e apresentar todos os pontos que impactam a decisão do Estado, indicando consequências e possíveis caminhos para superação de obstáculos e alinhamento de necessidades públicas e interesses privados.

Seja em projetos *greenfield*, seja em projetos *brownfield*, a modelagem deverá apresentar o ambiente legal e regulatório no qual a concessão será inserida, considerando o histórico de contratos de concessão ou PPP já executados pelo ente público, o comportamento dos órgãos de controle e do judiciário local ou nacional nas questões de maior relevância e impacto na modelagem, bem como o relacionamento com os demais stakeholders para o projeto, entre eles, e principalmente, o destinatário dos serviços.

Eventualmente, pode ser considerada a apresentação de minutas de projetos de lei, decretos ou outros normativos que se mostrem necessários a conformar o ambiente jurídico institucional da licitação e do contrato; autorizações administrativas e o conteúdo mínimo para o relacionamento da pasta titular da concessão com a concessionária e de ambos com outros eventuais interessados



e a população durante a gestão contratual, são itens desejáveis na modelagem jurídica.

Além disso, podemos citar a tradução das decisões da modelagem operacional, econômico-financeira, de engenharia, além dos aspectos socioambientais no contrato ou anexos. Também é recomendável que a modelagem jurídica indique as condicionantes e licenças necessárias à implantação da concessão ou da PPP, atribuindo de forma objetiva as responsabilidades de cada uma neste processo.

Ainda, nos estudos de viabilidade, a modelagem jurídica deve apresentar de forma clara as opções legais existentes para a formação do liame contratual pretendido. O que se quer dizer aqui é que a modelagem jurídica deve apontar quais as opções existem na legislação estão à disposição do gestor, a fim de evitar escolhas equivocadas do modelo contratual ao trocar, por exemplo, concessão comum por concessão patrocinada, ou utilização de critérios de julgamento que pouco aderentes ao modelo econômico e de prestação de serviços pretendido pela administração.

A nova lei de licitações trouxe, também, a obrigatoriedade, nas contratações públicas, da elaboração prévia de matriz de risco, elemento que já era obrigatório nos contratos de parceria público-privada. Como dito, a matriz de risco é o documento que mapeia as principais vulnerabilidades do negócio jurídico e tenta apontar medidas para mitigação ou mesmo impedir a ocorrência de eventos que possam produzir abalos no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Portanto, dado que a matriz de risco deve vir como cláusula essencial é vista como elemento orientativo e vinculante, a modelagem do projeto deve se debruçar na elaboração desta matriz, observando os grandes grupos de riscos habitualmente aplicados às contratações públicas, que foram abordadas no item 7.6 deste manual.

A fase externa da licitação de uma concessão ou PPP tem lugar quando cumpridos os requisitos do artigo 7º da Lei 8.666/1993 ou, no caso da Lei Federal n. 14.133/22, após o encerramento da fase preparatória. Além disto, deve ser



observada a governança específica estabelecida pela legislação estadual² ou municipal, se for este o caso.

É no edital que deverá estar disciplinada a estratégia da seleção que melhor se adeque ao caso concreto, em especial ao plano de negócios previsto para a concessão e às qualidades e capacidades técnicas e financeiras que o futuro concessionário deverá ter para figurar no contrato. Ao plano de negócios estará diretamente afeto o elenco de requisitos econômico-financeiros da futura concessionária, e ao caderno de encargos ou plano operacional, os requisitos de habilitação técnica.

Dois instrumentos importantes que devem ser utilizados pelo gestor são a Consulta e a Audiência Pública. Destinados a oportunizar a participação da sociedade civil e de players interessados no projeto, estes instrumentos são excelentes oportunidades para obter contribuições da sociedade, de usuários diretos dos serviços, por exemplo, e até mesmo de eventuais licitantes para o projeto. Assim, embora não seja obrigatória a apresentação de minutas e estratégia para condição do diálogo público, é interessante que sejam oferecidas pela modelagem jurídica, orientações sobre o procedimento e o aparato regulatório necessário para a realização destas etapas.

² Ver capítulo 1.2 - Estrutura de Governança.

Goiás Parcerias



PARTE 04 LICITAÇÃO



PARTE 4: LICITAÇÃO

8. FASE DE LICITAÇÃO

8.1. Orientações para elaboração do Edital

O edital é o documento oficial que divulga a abertura de um procedimento licitatório e de acordo com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) em seu artigo 25, o mesmo deverá conter informações suficientes para a realização do certame pretendido conforme segue:

- I. O objeto da licitação;
- II. As regras relativas à convocação;
- III. As regras relativas ao julgamento;
- IV. As regras relativas à habilitação;
- V. As regras relativas aos recursos;
- VI. As regras relativas às penalidades da licitação;
- VII. As regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato;
- VIII. As regras relativas à entrega do objeto;
- IX. As regras relativas à entrega do objeto e às condições de pagamento.
- X. Termo de Referência;
- XI. Projeto Básico ou Projeto Executivo;
- XII. Minuta de Contrato;
- XIII. Modelo de Declarações e Documentos Complementares;
- XIV. Local da execução do serviço.

Além do relatado acima, o edital tem como outras funções, dar publicidade à licitação, delimitar o universo da proposta e dos possíveis participantes e regulação de atos e termos processuais do certame a ser realizado.



Um edital bem elaborado deve ser claro e objetivo em suas disposições, contendo a eficiência de não deixar brechas e de outra forma, ser restrito a somente as informações necessária e eficazes, sem formalismos excessivos que não burocratize e traga inconformidades ao certame, sendo recomendado a adoção de disposições curtas e diretas e que as cláusula dos contrato sejam de fácil leitura e compreensão pelos interessados durante todo certame.

No edital deverá ser descritas todas as etapa da certame licitatório e escola da proposta mais vantajosa para a administração pública e dessa forma identificar os seguintes itens:

- I. Os critérios para a habilitação dos proponentes, incluindo a apresentação de garantia de proposta;
- II. Os critérios adotados para o julgamento das propostas;
- III. As fases da licitação, com previsão ou não de inversão de fases e de lances em viva voz, bem como a indicação dos momentos de recursos;
- IV. Os poderes da comissão de licitação;
- V. Outros aspectos relevantes para a seleção da futura Concessionária.

Outra questão que deve ser observada pe a ampla divulgação do edital com um prazo de antecedência compatível com a complexidade dos estudos necessários à elaboração das propostas pelos interessados, respeitados os limites mínimos estabelecidos na nova Lei Federal de Licitações 14.133/21.

8.1.1. Documentos anexos ao edital

Para que se tenha um edital com o máximo de excelência com a clareza e organização dos conceitos e regras a serem aplicados nas etapas do certame, é necessário o detalhamento de todos as especificações e informações do certame através da utilização de documentos anexos ao edital.

Existem anexos que procedem de exigências legais e possuem caráter vinculativo, como por exemplo a minuta de contrato que está prevista no art. 18 da nova Lei Federal de Licitações, e que, portanto, possui caráter vinculativo. Outros, embora não sejam expressamente previstos em lei, estabelecem regras



e diretrizes indispensáveis, como os termos de referência ou anexos com especificações sobre a apresentação das propostas, que possuem que possuem a mesma natureza de caráter vinculante.

De outro modo, existem anexos que possuem a utilização para demonstrarem informações complementares ou alusivas aos licitantes, sendo a apresentação de um Plano de Negócios Referencial ou de uma pesquisa de mercado realizada para a elaboração da modelagem econômico-financeira e que não possuam em via de regra, caráter não vinculante, sendo seu objetivo de dar maior razoabilidade aos estudos que fundamentaram o certame e deram origem ao edital e contribuir para a elaboração das propostas pelos futuros licitantes.

Recomenda-se que contenha no edital, a relação dos anexos que o compõe realizado por exemplo através de uma cláusula que contenha sua enumeração ordenada conforme segue exemplo abaixo:

Anexo 1 - Apresentação das propostas – documento com com informações referente aos requisitos e formalidades de apresentação das propostas técnica e/ou econômica;

Anexo 2 - Habilitação – Informações referente aos documentos de habilitação no certame.

Anexo 3 - Minuta de contrato – documento referente ao contrato a ser celebrado entre o ente público e o vencedor do certame.

Anexo 4 - Caderno de encargos – documento referente às obrigações das partes do contrato e também as condições e requisitos para a gestão do objeto licitado.

Anexo 5 - Indicadores de Desempenho – documento com a relação de indicadores técnicos, econômico-financeiros e outros que serão mensurados para a avaliação do desempenho da Concessionária.

Anexo 6 - Mecanismo de mensuração do desempenho - Regras e instrumentos a serem utilizados para a verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho pela Concessionária.



Anexo 7 - Estudos de mercado - Possui o resultado das pesquisas realizadas para identificação da demanda para determinado serviço ou atividade. Pode possuir caráter apenas orientativo.

Anexo 8 - Projeção de demanda - Estudo com a projeção da demanda para determinado serviço. Pode possuir caráter apenas orientativo.

Anexo 09 - Plano de Negócios Referencial - Apresentação do modelo de negócios utilizado como referência para a elaboração do projeto, incluindo a projeção de custos, receitas e principais características do empreendimento e em via de regra, possuindo caráter orientativo.

Anexo 10 - Cronograma de obras - Cronograma contendo as etapas de obra e os prazos de cumprimento.

Anexo 11 - Diretrizes ambientais - Possui o conjunto de informações e estudos referentes aos aspectos ambientais do projeto, podendo incluir tanto os estudos já realizados e diretrizes já fixadas, quanto a relação de processos, licenças, autorizações e demais requisitos que deverão ser obtidos pela Concessionária.

Anexo 12 - Modelo de garantia da proposta - Indicação dos modelos a serem apresentados para as diferentes modalidades de garantia de proposta que deverão ser apresentados pelos licitantes durante a licitação.

Anexo 13 - Modelo da garantia da contraprestação pública que será prestado pelo Poder Concedente - Descrição e detalhamento da garantia à execução do contrato de PPP a ser fornecida pelo Poder Concedente, podendo incluir, ainda, minutas de contrato com o agente garantidor e documentos relacionados aos ativos oferecidos.

Anexo 14 - Projetos de engenharia e/ou arquitetura - De acordo com o nível de detalhamento dos projetos a serem fornecidos pelo Poder Concedente, pode conter: o projeto básico, o projeto executivo, ou, em caso de maior liberdade a ser concedida à futura Concessionária, apenas elementos de projeto.

Anexo 15 - Mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato - Apresenta a divisão de riscos do projeto adotada pelo modelo, bem como as



hipóteses, os procedimentos, as condições e as demais regras de reequilíbrio econômico financeiro do contrato de PPP.

8.2. Contrato

8.2.1. Diretrizes para Elaboração da Minuta de Contrato

A legislação brasileira para as contratações públicas aponta um conteúdo mínimo para os contratos administrativos. Considerando a legislação base, as cláusulas obrigatórias para os contratos estão previstas nos artigos 55 da Lei Federal n. 8.666/93 e, futuramente, nos artigos 92 da Lei Federal n. 14.133/21, artigo 23 da Lei Federal n. 8.987/95 e as disposições da Lei Federal n. 9.074/95. No caso das Parcerias Público Privadas deverá ser observado, também, o previsto no artigo 5º da Lei Federal n. 11.079/04. Além disso, é importante destacar que em qualquer das modalidades, são aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Uma das funções do contrato, enquanto elemento de um estudo de viabilidade, é a de consolidar e materializar em cláusulas as decisões tomadas pela equipe técnica envolvida no desenvolvimento do EVTEA. Frequente que os estudos de viabilidade apresentem uma série de encargos e atribuições transferidos para o futuro concessionário no exercício da função delegada. Estas obrigações são fruto de decisões advindas das modelagens financeira, operacional, técnica ou de engenharia, além dos aspectos socioambientais, e devem estar refletidas no contrato, seja em cláusulas expressas, seja em anexos que integram a minuta contratual e que possuem igual força e eficácia vinculante e obrigacional.

O que de pertinente se deve anotar, para a modelagem do instrumento contratual, é que o elaborador dos contratos, dada a faculdade de utilizar as normas de direito privado em caráter subsidiário, poderá utilizar de técnica e criatividade aderentes às obrigações e às metas de resultado desejadas pelo gestor. Projetos de longa duração, com investimentos vultosos e encargos operacionais muitas vezes bastante elaborados, devem resultar em contratos igualmente elaborados e atentos às especificidades do serviço que se está delegando.



Outro ponto importante a ser considerado é a regulação do contrato. O contrato deverá conter, de maneira clara e transparente, quais as espécies e os mecanismos de regulação econômica serão utilizados. Regulação da tarifa alinhada à demanda e aos custos dos investimentos, qualidade de serviços que se deseja alcançar, agentes envolvidos na regulação contratual, tudo deve estar previsto na modelagem contratual.

Necessário atentar, inclusive, para a estruturação das garantias apropriadas para o contrato e os agentes ou terceiros que devem estar vinculados ao processo de gestão das garantias. Este liame deve estar claramente disciplinado nos termos contratuais e, não raro, documentos auxiliares são firmados entre as instituições garantidoras, poder concedente e concessionária a fim de assegurar a eficácia das obrigações de pagamento e garantia em caso de inadimplemento.

Por fim, é interessante anotar que as regras para a extinção da concessão devem estar bem desenhadas também. Isso inclui os eventos ensejadores da extinção antecipada, medidas de retomada progressiva dos serviços pelo poder concedente, indenização de investimentos não amortizados, procedimentos sancionadores, tipos de penalidades e respectivos valores ou formas de cálculo, além do planejamento para assunção dos bens vinculados à concessão.

8.2.2. Condicionantes para Assinatura do Contrato

O edital de licitação deve conter disposições prévias e condicionantes que tenham o cumprimento comprovado pelo vencedor para só então ser autorizado a assinar o contrato. Em geral, em contratos de concessão ou PPP são exigidas as seguintes comprovações:

- i. Constituição da sociedade de propósito específico – SPE pelo vencedor da licitação;
- ii. Constituição do consórcio – caso tenha sido admitida a participação neste formato;
- iii. Contratação de seguros; e,



- iv. Contratação da garantia de execução contratual em favor do poder público.

É obrigatória a constituição de Sociedade de Propósito Específico no caso das concessões administrativas ou patrocinadas. Já para as concessões de serviços ou de uso, embora a constituição de SPE não seja obrigatória, é recomendável que tal medida seja exigida no edital em razão das vantagens que a separação societária específica do modelo pode trazer vantajosidade.

Além disso, antes da assinatura do contrato devem ser cumpridas pelo ente público e somente no caso das PPPs, a exigência do Artigo 28, §1º da Lei 11.079, qual seja expedição de comunicado ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional contendo as informações necessárias para comprovação de que as despesas que serão geradas pelo contrato ficarão dentro do limite de participação da receita corrente líquida do ente público.

8.3. Orientações para elaboração do Caderno de Encargos

O caderno de encargos é o documento que define as diretrizes gerais para a execução de uma concessão comum ou PPP e o mesmo deverá demonstrar de forma detalhada as obrigações do Poder Concedente e da Concessionária em todas as fases de execução do contrato.

É importante que a elaboração do caderno de encargos seja elaborado de forma direta, clara, objetiva e organizada, com plena fundamentação nos estudos de modelagem desenvolvidos. Com um dos anexos do edital, o mesmo trará informações importantes de forma rápida e organizada de seus encargos e notadamente os de caráter mais técnico, que será essencial para a excelência na gestão contratual.

Outros itens da licitação podem trazer impactos diretos nas obrigações das partes e também podem ser tratados no caderno de encargos, questões relacionadas aos direitos e deveres dos usuários, à atualização tecnológica, eventuais alterações e ampliações dos serviços, à operação e manutenção do projeto, à sustentabilidade, à transparência das informações e às responsabilidades sociais.



Abaixo será demonstrado o que normalmente um caderno de encargos pode trazer de abordagem nas questões relacionadas a um projeto:

- I. Obrigações e direitos do Poder Concedente;
- II. Obrigações gerais e direitos da Concessionária;
- III. Obrigações comuns às partes;
- IV. Obrigações dos controladores;
- V. Direitos e deveres dos usuários do serviço concedido.

8.4. Consulta Pública e Audiência Pública

Como etapa predecessora ao lançamento da licitação da PPP, as minutas de edital e contrato devem ser submetidas à consulta pública, pelo período mínimo de 30 (trinta) dias, cujo termo não deve se dar pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital. Esse prazo mínimo tem o objetivo de dar prazo para que a Administração possa avaliar as proposições e análises críticas veiculadas na fase de consulta e produzir respostas, ajustes e justificativas devidas. Esse procedimento de consulta pública visa dar tanto a publicidade dos termos quanto o controle popular do contrato que se pretende formalizar.

Durante o prazo de consulta pública, a Administração deverá estar apta a receber, sistematizar e responder as questões e contribuições que lhe forem formuladas pelos interessados. Em geral, a consulta pública se dá pela publicação eletrônica dos principais documentos que formarão o edital de licitação, permitindo-se que as manifestações e contribuições sejam igualmente enviadas, por escrito, no próprio site que disponibiliza as informações do projeto.

Não existe previsão de realização de consulta pública para as concessões comuns, mas trata-se de prática usual em projetos de grande impacto social ou econômico, por agregar transparência e aderência dos projetos à realidade dos respectivos setores.

Quanto à audiência pública, é de todo recomendável que seja realizada quando a licitação ou conjunto de licitações que envolvam o valor mínimo de



R\$150 milhões. A audiência pública tem por objetivo permitir a participação popular na construção da solução proposta pelo Poder Público, permitindo que os usuários opinem a respeito do projeto que será licitado.

A audiência pública será realizada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital. A sua realização, incluindo a data e local da audiência, deve ser divulgada com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis, pelos mesmos meios previstos para dar publicidade da licitação (publicação no Diário Oficial e em jornais de grande circulação).

Na audiência pública, os interessados poderão apresentar oralmente suas críticas, questionamentos e contribuições para a modelagem da licitação. Será admitido o envio de questões escritas, a serem lidas pelo Administrador responsável pela condução do procedimento e o mesmo deverá responder as questões que forem formuladas durante a audiência, sendo admitida a sua resposta em momento posterior, caso seja necessário maior estudo ou reflexão ou ainda caso não haja tempo para responder a todas as questões formuladas durante a audiência.

Ao final do procedimento de audiência pública, será elaborada a respectiva ata, posteriormente disponibilizada aos interessados.

As consultas e audiências pública tem como propósitos:

- I. Dar maior transparência e publicidade a este processo;
- II. Recebimento de críticas e sugestões advindas da própria sociedade civil, agregando-se elementos de consensualidade em sua elaboração e, ainda, dando origem a verdadeira colaboração entre administrados e Administração Pública na conformação final do projeto e/ou dos serviços a serem implementados;
- III. Fomentar o debate público relacionado ao projeto/serviço concedido, para a melhoria das premissas e elementos inicialmente planejados para a sua implantação;



- IV. Demonstração do projeto inicial ao mercado, com o objetivo de sentir a aceitação de seus termos e o potencial interesse da iniciativa privada em participar do futuro certame licitatório.
- V. Garantir a ampla participação dos interessados, bem como a igualdade de oportunidades e a isonomia no tratamento dos participantes.

É de fundamental importância que seja adotada medidas com o objetivo de promover a participação da população e da iniciativa privada nas consultas e audiências pública como citadas abaixo:

- I. A adequação dos prazos de divulgação e disponibilização dos documentos em função da complexidade do projeto ou do período de consulta ou audiência;
- II. Reservar um período maior entre o encerramento do período de contribuições e a data planejada para a publicação do edital, a depender da complexidade do objeto da parceria;
- III. Escolha, por parte da Administração Pública, da quantidade e do nível de detalhamento dos documentos disponibilizados durante os procedimentos de consulta ou audiência. Nem sempre será recomendável a publicação integral de todos os documentos, caso sejam muito detalhados e extensos;
- IV. A Administração deverá se orientar pela efetividade dos procedimentos de consulta ou audiência pública, divulgando aqueles documentos que efetivamente incitem o debate e permitam a colheita do maior número de contribuições possíveis;
- V. Postura responsiva da Administração Pública em relação às contribuições recebidas ao longo do procedimento de consulta ou audiência pública, por meio de publicação de documento, ao final do procedimento, com as recomendações e críticas que foram incorporadas ao projeto e aquelas que foram rejeitadas, em ambos os casos, com a publicação das devidas justificações, o que é demonstrará o compromisso da Administração pública com relação aos instrumentos de participação da sociedade civil.



Havendo adequação e a depender de cada caso, a Administração poderá ainda realizar diferentes rodadas de consultas ou audiências públicas, eventualmente delimitando a determinada matéria que tenha se mostrado especialmente polêmica ou que admita diferentes soluções, com vistas a garantir o efetivo debate com potenciais interessados e com a sociedade civil, de maneira a obter o melhor proveito das sugestões e contribuições ao projeto.

É de fundamental importância que a Administração pública assegure a legalidade do procedimento de consulta e audiência pública e da futura contratação, orienta-se que algumas medidas possam ser tomadas para que se chegue nesse esse objetivo como seguem abaixo:

- I. Publicação de todas as informações referentes ao projeto, em especial, os estudos técnicos e documentos do mesmo;
- II. Ampla publicidade à realização de eventuais reuniões, com a finalidade de permitir que a participação de todos os interessados;
- III. Publicação de atas das reuniões, contendo uma síntese dos pontos discutidos, das críticas, dúvidas e recomendações apresentadas pelos particulares, resguardadas eventuais informações comerciais estratégicas dos futuros licitantes.

8.5. Licitação

A licitação é o processo formal que submete as empresas interessadas a um processo competitivo para a identificação da melhor proposta para o governo. Este processo ocorre dentre diversos parâmetros que criam as condições que permitem ou não a participação de interessados, os critérios de seleção da melhor proposta e as exigências formais que devem ser atendidas.

De de acordo com o parágrafo 2º do artigo 9º da lei estadual 14.910/2003, antes da abertura do processo licitatório para a contratação de parceria público-privada, deverá ocorrer a avaliação e da aprovação do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços e ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000. De acordo com a lei geral de concessões n.º 11.079/04, a contratação de Parceria Público-



Privada será precedida de licitação, na modalidade de concorrência pública, com o prazo de divulgação do ato convocatório nesta modalidade de concorrência de 45 (quarenta e cinco) dias.

Abaixo segue demonstradas algumas particularidades da licitação de PPPs:

- I. O contrato será assinado entre o Governo e uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que é formada pelo licitante vencedor;
- II. Há a possibilidade de realizar a fase de habilitação dos licitantes após a fase de julgamento;
- III. Existe a possibilidade de sanear falhas na documentação apresentada pelos licitantes, sem a anulação de toda a licitação; (art. 12, IV, Lei n.º 11.079/04);
- IV. É possível a realização de uma qualificação prévia das propostas ou dos licitantes (art. 12, I, Lei n.º 11.079/04).

No que tange a questão de autorização legislativa para a licitação de uma PPP, de acordo com a Lei Federal no 11.079/04, a emissão de Autorização Legislativa Específica, previamente ao início do processo licitatório, será necessária nas concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for oriunda da Administração Pública.

Goiás Parcerias



PARTE 05 GESTÃO DO CONTRATO





PARTE 5: GESTÃO DO CONTRATO

9. FASE DE GESTÃO DO CONTRATO

9.1. Acompanhamento, fiscalização e controle do contrato de parceria pelo poder concedente

Durante o acompanhamento a gestão do contrato, existem alguns aspectos fundamentais que o governo deve assegurar:

- I. A equipe de gestão do contrato definir suas responsabilidades e recursos para executá-las;
- II. As regras de gestão estabelecidas para o melhor monitoramento, ajustes e soluções de conflitos, durante o contrato de PPP, como forma de preservar sua integridade.

Mesmo com toda preparação, um bom planejamento e a licitação tenham sido etapas bem conduzidas, a maneira como o contrato de PPP é gerido, isso contribui para o sucesso do projeto, e para um gerar um verdadeiro retorno social.

A fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos representam uma garantia à Administração Pública de que os bens e serviços serão executados na quantidade e qualidade contratados. Essas duas etapas do contrato é um instrumento poderoso que o gestor dispõe para a defesa do interesse público, o gestor/fiscal de contratos, deverá possuir competência técnica compatível com as peculiaridades do ajuste, permitindo assim, a contratação de terceiros para subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

O serviço público será fiscalizado por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou pela entidade por ele conveniada, posteriormente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da comissão e dos usuários.

A nova lei 14.133/2021 de licitações delimita as atribuições do gestor/fiscal do contrato, tendo a função de fiscalizar, acompanhar e verificar sua perfeita execução, em todas as fases, até o recebimento do objeto e tem como principais funções e atribuições a serem desempenhada:



- I. Exigir o fiel cumprimento do contrato e a qualidade dos bens ou serviços entregues, com base no termo de referência e nas cláusulas estabelecidas no contrato;
- II. Dar imediata ciência formal a seus superiores dos incidentes e das ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual;
- III. Manter controle dos pagamentos efetuados e dos saldos orçamentário, físico e financeiro do contrato;
- IV. Anotar, em registro próprio, as ocorrências relativas à execução do contrato, inclusive com a juntada de documentos, em ordem cronológica, necessários ao bom acompanhamento do contrato;
- V. Transmitir ao contratado instruções e comunicar alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações do projeto, quando for o caso e após autorização expressa da autoridade superior;
- VI. Promover, com a presença de representante do contratado, a medição e verificação dos serviços e fornecimentos já efetuados, atestando as notas fiscais/faturas ou outros documentos hábeis e emitindo a competente habilitação para o recebimento de pagamentos;
- VII. Fiscalizar a obrigação do contratado e do subcontratado, se houver de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, bem como o regular cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- VIII. Observar se as exigências do edital e do contrato foram atendidas em sua integralidade;
- IX. Verificar a qualidade dos materiais e/ou dos serviços entregues, podendo exigir sua substituição ou refazimento, quando não atenderem aos termos do que foi contratado;



- X. Acompanhar e controlar os prazos constantes do ajuste, mantendo interlocução com o fornecedor e/ou prestador quanto aos limites temporais do contrato;
- XI. Manifestar-se por escrito às unidades responsáveis, acerca da necessidade de adoção de providências visando à deflagração de novo procedimento licitatório, antecipadamente ao término da vigência contratual, observadas as peculiaridades de cada objeto e os prazos exigíveis para cada situação, nunca inferiores a 120 (cento e vinte) dias;
- XII. Manifestar-se por escrito às unidades responsáveis a respeito da necessidade de adoção de providências visando à prorrogação do prazo contratual, antecipadamente ao término de sua vigência, observados os prazos exigíveis para cada situação, nunca inferiores a 60 (sessenta) dias.

9.1.1. Práticas de Gestão e Fiscalização de contratos

Para ter uma gestão contratual eficiente, o gestor/fiscal ao receber sua nomeação para gerir e fiscalizar um contrato, o gestor deve ter algumas providências imediatas para um maior conhecimento, controle, gerir e zelar pelo cumprimento contratual. Ter o conhecimento do contrato, fará com que o gestor possa aumentar a eficiência da contratação e garantir seu sucesso pessoal no exercício de sua função.

Em decorrência de boas atuações, o gestor deverá seguir alguns passos:

- I. Conhecer bem o contrato: Ler, estudar e conhecer bem o teor do contrato.
- II. Ter transparência na atuação: Colocar todos os documentos e evidências geradas durante a fase de execução do contrato junto ao sistema SEI.
- III. Conhecer o modelo de gestão contratual: Conhecer o modelo de gestão, elaborado pela equipe de planejamento, estabelecendo as condições, atores e respectivos papéis durante a exceção contratual.
- IV. Controlar e administrar potenciais de riscos: Consiste em avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais de riscos.



- V. Ter boa comunicação com a contratada: O gestor deverá sempre manter uma relação amistosa com a contratada.
- VI. Recebimento do objeto: O gestor ao emitir as ordens de serviços, deverá monitorar o quantitativo e os recursos financeiros disponíveis e observar sempre o saldo do contrato e do empenho.
- VII. Liquidação e pagamento, comprovantes de pagamento e liquidação de despesas: Nos termos de direito financeiro, só pode haver pagamento de despesas após sua regular liquidação.
- VIII. Registro de ocorrências: Registrar as ocorrências é fundamental para o sucesso do contrato, e é recomendável o gestor manter um livro de registro de ocorrências para cada contrato gerado.
- IX. Controle de prazo e financeiro: O gestor deve sempre observar o saldo do contrato e do empenho, de forma não extrapolar os valores, o controle do saldo também permite a tomada de providências tempestivas para acréscimos ou suspensão do objeto.
- X. Relatórios de avaliação de execução contratual: Ter os relatórios mensais de execução do contrato e relatório de avaliação final.

9.2. Agentes envolvidos na etapa de Gestão do Contrato

Cabe à administração a obrigatoriedade de nomeação do gestor/fiscal de contratos, que tem a tarefa de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, assim como, receber o objeto do contrato, esse representante da administração é o agente que mantém vínculo com a administração, podendo ser servidor estável, comissionado ou servidor público, mas jamais poderá ser um agente terceirizado.

- I. Art. 67 lei 8.666/93 - Representante da Administração.
- II. Art. 117 lei 14133/21 - 1(um) ou mais fiscais do contrato / representantes da administração.
- III. Art. 51 lei 17928/12 – Indicação de um servidor / Denominado Gestor do contrato.



O gestor de contrato que for designado, no sentido do art. 51 da lei Estadual n. 17.928/2012, deve observar o seguinte requisitos:

- I. O servidor indicado deverá ser, preferencialmente, ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego público;
- II. Sua designação será efetivada por portaria ou ato equivalente da autoridade superior, constando como cláusula do respectivo instrumento contratual;
- III. Deverá possuir competência técnica compatível com as peculiaridades do ajuste, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinente a essa atribuição;
- IV. Em se tratando de obra e serviço de engenharia, deverá ser designado o servidor habilitado e registrado no conselho regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.

É vedada a designação de servidor que:

- I. Pertença à comissão de licitação, seja pregoeiro ou membro da equipe de apoio que tenha atuado na formalização do contrato, ou exerça função incompatível com a gestão e fiscalização de contratos;
- II. Possua relação de parentesco, até terceiro grau, com os sócios e empregados da empresa contratada;
- III. Possua em seus registros funcionais punição em decorrência da prática de ato lesivo ao patrimônio público;
- IV. Tenha sido condenado em processo criminal, transitado em julgado, por crime contra a Administração Pública;
- V. Possua, com o contratado, relação empresarial, civil ou trabalhista, pertinente ao objeto da contratação.

Essa disposição estadual está de acordo com a Nova Lei de Licitações. No entanto, vale conhecer as novidades a respeito da designação de gestores e fiscais de contratos na Lei 14.133/2021:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por



competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I. Sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II. Tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

III. Não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

9.2.1. Perfil do gestor/fiscal de Contrato

É fundamental que o servidor designado para gestão e fiscalização de um contrato tenha plena capacitação e orientação para exercício de suas funções, tendo conhecimentos necessários para desempenhar a missão de forma coerente. Diante disso, é importante que o servidor designado como gestor/fiscal tenha algumas qualidades, tais como;

- I. Não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública;
- II. Gozar de boa reputação ética-profissional;



- III. Não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- IV. Não possuir em seus registros funcionais, punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este manual aborda aspectos relacionados à estruturação de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada no âmbito do Estado de Goiás. O propósito deste documento é estruturar um guia, levando em consideração as regulamentações existentes no âmbito estadual, bem como a partir das implicações federais na estruturação de PPPs e concessões.

Vale ressaltar que as restrições orçamentárias em que os governos se encontram não possibilita que todos os investimentos necessários sejam efetivados em todas as áreas por parte do setor público. Nesta perspectiva a iniciativa privada por meio das PPPs e concessões surge com o potencial de complementar com investimentos privados em alguns setores, proporcionando a melhoria da qualidade e maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

É importante lembrar que as PPPs e concessões não são a solução para todos os problemas públicos e cabe aos órgãos competentes avaliarem caso a caso, a possibilidade de enquadramento de um projeto, tendo em vista que é um processo que envolve tempo e recursos para ser estruturado. Desse modo, é importante sempre analisar a vantajosidade para o poder público e a possibilidade de implementação destes projetos.

Verifica-se, portanto, que o presente o manual não possui efeito vinculante e apresenta alguns caminhos para o desenvolvimento de parcerias no âmbito do Estado de Goiás. Trata-se, apenas, de uma contribuição da Companhia de Investimento e Parcerias do Estado de Goiás, no tocante a estabelecer parâmetros relevantes levando em conta desde a concepção de um projeto até a



fase de gestão contratual. Por fim, a expectativa é que este manual possa servir de referência para o planejamento de projetos de parcerias para os órgãos do Estado de Goiás.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispões sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm> . Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para contratação da PPP no âmbito da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CHEVIS, Flávio Zaterca, **Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, Engenharia e Operação** - Aspectos Teóricos. Master in Business Administration - Parcerias Público-Privadas e Concessões. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). 2022.

DALFRE, Gabriel. **Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, Diagnóstico Socioambiental em EVETEA**s. Master in Business Administration - Parcerias Público-Privadas e Concessões. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). 2022.

GOIÁS (Estado). **Decreto Estadual nº 7.365, de 09 de junho de 2011**. Dispõe sobre a instituição de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI – destinado a orientar a participação de particulares na estruturação de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/64413/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022.



GOIÁS (Estado). **Decreto Estadual nº 9.756, de 30 de novembro de 2020**. Altera o Regulamento da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços - SIC, aprovado pelo Decreto estadual nº 9.554 de 14 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103614/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOIÁS (Estado). **Decreto Estadual nº. 9.916, de 6 de agosto de 2021**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Superior de Desenvolvimento Industrial, Comercial e de Serviços do Estado de Goiás. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/104251/decreto-9916>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOIÁS (Estado). **Lei Estadual nº 14.910, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/80845/pdf#:~:text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20GERAIS-.Art,e%20ao%20bem%20Destar%20coletivo>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOIÁS (Estado). **Lei Estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/89895/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOIÁS (Estado). **Lei Estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019**. Estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100701/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOIÁS (Estado). **Lei Estadual nº 20.820, de 04 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019, que estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103300/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOIÁS (Estado). **Lei Estadual Complementar nº 164, de 7 de julho de 2021**. Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/104187/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Manual de Parcerias do Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, [s.d.]. Disponível



em:<[http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual de parcerias do estado de sao paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

TUROLLA, Frederico Araújo. **Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental** - Introdução a EVTEA. Master in Business Administration - Parcerias Público-Privadas e Concessões. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). 2022.