

Introdução ao Conceito de PPP e Concessões

Preparado pelo Município do Rio de Janeiro



Índice

Introdução e Objetivo	5
1. Quadro Conceitual Internacional das PPPs e Concessões	7
1.1 Conhecimento Geral das PPPs e Concessões, quando e por que Usá-las	7
1.1.1 <i>Introdução</i>	7
1.1.2 <i>Conceito Internacional</i>	8
1.1.3 <i>De Onde Vêm as Receitas? Quem Paga pela Infraestrutura? Concessão vs. PPP</i>	10
1.1.4 <i>Modalidades Internacionais de PPP Dependendo do Controle do Ativo e do Escopo de Contrato</i>	11
1.2 Estrutura de Financiamento Tipicamente Utilizada	13
1.3 Setores Aplicáveis	14
2. Abordagem Brasileira de PPPs	15
3. Visão Geral do Marco Regulatório Aplicável às Parcerias Público-Privadas e Concessões de Serviços Públicos no Brasil e no Município do Rio de Janeiro	18
3.1 Parcerias Público-Privadas em Sentido Amplo	18
3.2 Outros tipos de Parcerias Envolvendo a Administração Pública	18
3.3 A Concessão Comum de Serviços Públicos e as Parcerias Público-Privadas (Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa)	21
3.4 A Concessão Comum de Serviços Públicos	21
3.5 PPPs - A Concessão Patrocinada e a Concessão Administrativa	24
3.6 Contraprestação Pública na PPP	26
3.7 Garantias Prestadas pelo Poder Público em uma PPP	27
3.8 Vedações à Contratação das PPPs	27
3.9 Competência para a Contratação de Concessão Comum de Serviços Públicos e PPP	27
3.10 Diferenciação entre Parcerias Público-Privadas e Concessão Comum de Serviços Públicos	28
3.11 Semelhanças e Diferenças entre Contratação Administrativa Tradicional x Concessão Patrocinada x Concessão Administrativa x Concessão Comum de Serviços Públicos	31
3.12 Principais Normas Aplicáveis às PPPs e Concessão Comum de Serviços Públicos	32
3.13 Concessões e PPP: Visão Resumida do Procedimento Legal desde a Estruturação até a Assinatura do Contrato	33
3.14 O PROPAR-RIO e suas Diretrizes	36
3.15 Setores Inicialmente Considerados	38
4. Órgãos Municipais que Atuam nas PPPs e Concessões	40
4.1 Estrutura Institucional Relacionada com as PPPs no Município do Rio de Janeiro ...	40
4.2 Interação Entre as Partes Envolvidas	41

4.3	Competências.....	42
5.	Visão Geral do Processo / Ciclo do Projeto	44
Anexo 1.	Projetos de PPP e Concessão Contratados pelo Município.....	47

Índice de figuras

Figura 1. Estrutura do Manual para PPPs/Concessões	6
Figura 2. Algumas Vantagens do uso de PPPs e Concessões	8
Figura 3. Esquema Básico de um Contrato de PPP/Concessão	9
Figura 4. Os Cinco Principais Componentes de uma PPP ou Concessão	10
Figura 5. Principais Modalidades Internacionais de PPP por Controle do Ativo e Escopo do Contrato	12
Figura 6. Fontes de Financiamento.....	13
Figura 7. Capacidade de Geração de Receitas vs. Alternativas de Viabilização de Projetos....	16
Figura 8. Evolução das PPPs no Brasil	17
Figura 9. Permissão	23
Figura 10. Concessão Comum de Serviços Públicos	23
Figura 11. Concessão Patrocinada.....	25
Figura 12. Concessão Administrativa	26
Figura 13. Riscos Compartilhados	29
Figura 14. Conselho Gestor de PPP	37
Figura 15. Estrutura Institucional Aplicável	41
Figura 16. Interação entre as Partes Envolvidas	42
Figura 17. Ciclo de Vida Projeto Simplificado	44

Índice de quadros

Quadro 1. Objetivos deste Guia	5
Quadro 2. Histórico das PPPs no Brasil	16
Quadro 3. Principais distinções entre as PPPs e a Concessão Comum de Serviços Públicos .	30
Quadro 4. Semelhanças e Diferenças entre Contratação Administrativa Tradicional x Concessão Patrocinada x Concessão Administrativa x Concessão Comum de Serviços Públicos	31
Quadro 5. Principais questões reguladas em Concessão e PPP.....	33
Quadro 6. Serviços de Competência do Município do Rio de Janeiro	38
Quadro 7. Competências	42
Quadro 8. Contratos de PPP já firmados pelo Município	47

Introdução e Objetivo

O objetivo deste documento é fornecer uma introdução conceitual sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões de serviços públicos como alternativas de aquisição, financiamento e gestão de infraestruturas e/ou serviços.

Esse documento tem o intuito de apresentar explicações e difundir conhecimento quanto ao uso das Parcerias Público-Privadas e Concessões de Serviços Públicos, incluindo um entendimento geral de seu uso em outros países e no Brasil, além de introduzir o Manual e Guias Suplementares de PPPs e Concessões da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

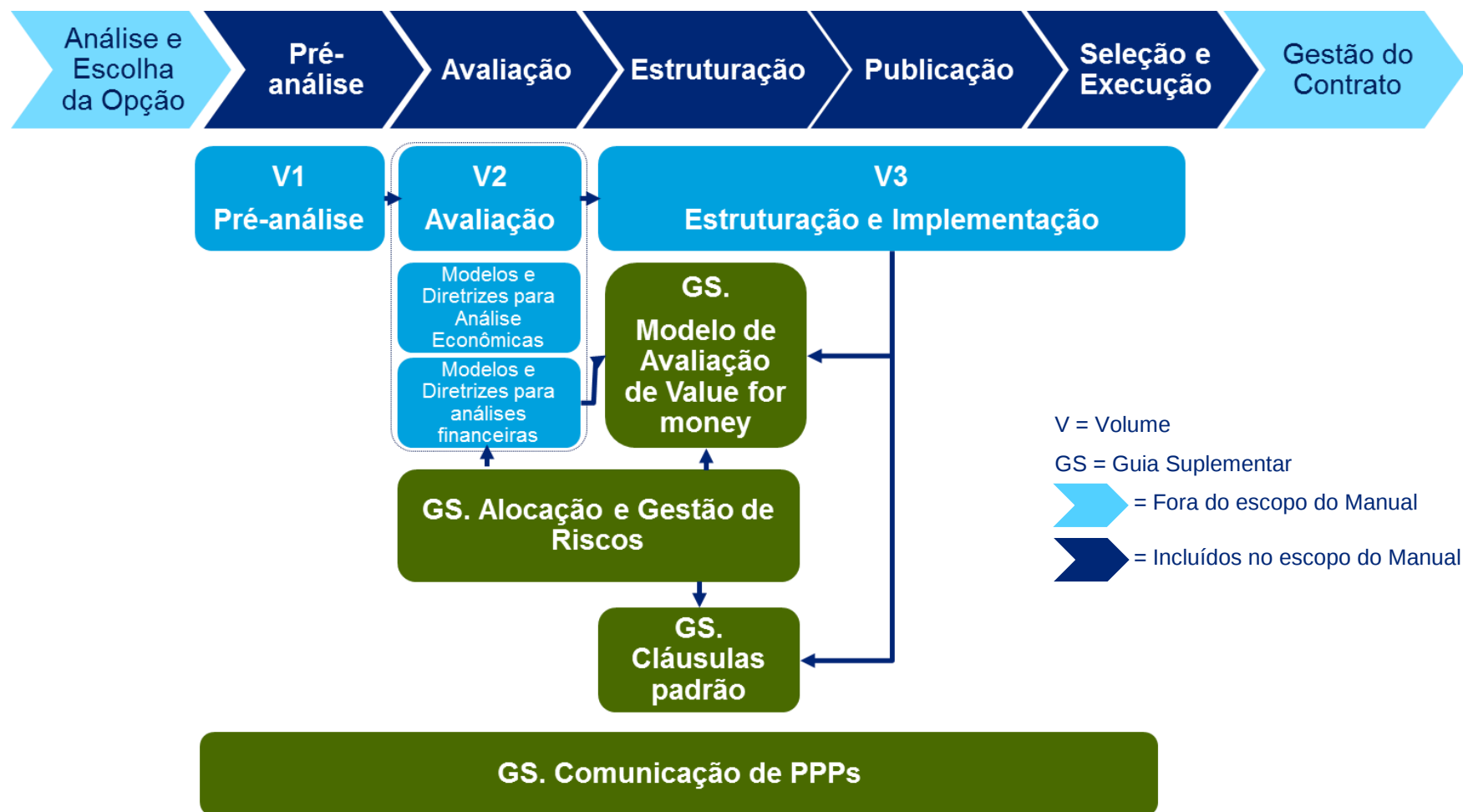
A fim de selecionar o modelo de contratação que melhor se adeque às necessidades e particularidades de cada projeto, é essencial o conhecimento dos diferentes modelos e suas aplicações, considerando a legislação e as particularidades de cada setor.

Quadro 1. Objetivos deste Guia

- Prover uma linguagem comum e conhecimento básico sobre as Parcerias Público-Privadas;
- Introduzir conceitos relacionados a Concessões de Serviços Públicos e PPPs;
- Descrever o marco e os trâmites legais para implementação de Concessões e PPPs;
- Considerações sobre a Concessão ou PPP como uma alternativa para aquisição de serviços relacionados à infraestrutura; e
- Estabelecer uma abordagem própria sobre tais temas.

Em linha com estes objetivos, a Prefeitura do Rio de Janeiro criou um Manual e diversos Guias Suplementares para fornecer as diretrizes para as fases de Pré-Análise, Avaliação, Estruturação e Implementação para Contratos de PPP e Concessão. A estrutura dos documentos criados é apresentada a seguir:

Figura 1. Estrutura do Manual para PPPs/Concessões



1. Quadro Conceitual Internacional das PPPs e Concessões

Esta seção tem como objetivo descrever os fundamentos da prática internacional envolvendo as PPPs e Concessões.

1.1 Conhecimento Geral das PPPs e Concessões, quando e por que Usá-las

1.1.1 Introdução

O déficit de infraestrutura é visível no mundo todo, visto que os recursos governamentais disponíveis para aplicação em obras e serviços públicos não conseguem acompanhar o aumento das demandas. Os resultados são estradas congestionadas, pontes que precisam de reparos, sistemas de trânsito esgotados, hospitais, escolas e sistemas de tratamento de lixo necessitando urgentemente de reparos, atualização e expansão. São problemas que impõem altos custos à sociedade, desde a diminuição da produtividade e competitividade até aumento do número de acidentes.

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, as demandas são históricas e os gargalos comprometem o crescimento econômico. Muitas empresas brasileiras veem sua produtividade e competitividade serem reduzidas devido, por exemplo, a uma infraestrutura logística deficiente, com portos sobrecarregados, estradas insuficientes e mal cuidadas, que encarecem os custos de seus produtos.

Como muitos países já descobriram, entre os quais o Reino Unido, Espanha, Irlanda, Portugal, Estados Unidos, Canadá, Chile, México e Austrália, as Parcerias Público-Privadas, e também as Concessões de Serviços Públicos, permitem que os gestores públicos, seja em nível nacional ou local, executem uma grande variedade de projetos.

As PPPs e Concessões constituem uma importante alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e são utilizadas no mundo todo para construir, atualizar e ampliar instalações públicas em áreas como transportes, serviços de tecnologia, energia elétrica, telecomunicações, saneamento, escolas, hospitais, sistemas de tratamento de lixo, presídios, entre outras que demandam aportes consideráveis de recursos e longos períodos de execução. Com tais mecanismos, o setor privado assume um papel maior em atividades de planejamento do negócio, financiamento, projeto, construção, operação e manutenção desses bens públicos e os riscos associados ao projeto são transferidos para a parte em melhor posição para gerenciá-los. No caso das PPPs, a remuneração do parceiro privado fica vinculada ao cumprimento de indicadores de desempenho, fixados para a medição da qualidade dos serviços.

Ante as limitações de orçamento e/ou da constatação de que certas atividades são desempenhadas com mais eficiência pelo setor privado, as PPPs e Concessões, abrem para o setor público a possibilidade de concretizar projetos de grande impacto social com menor comprometimento de seu orçamento.

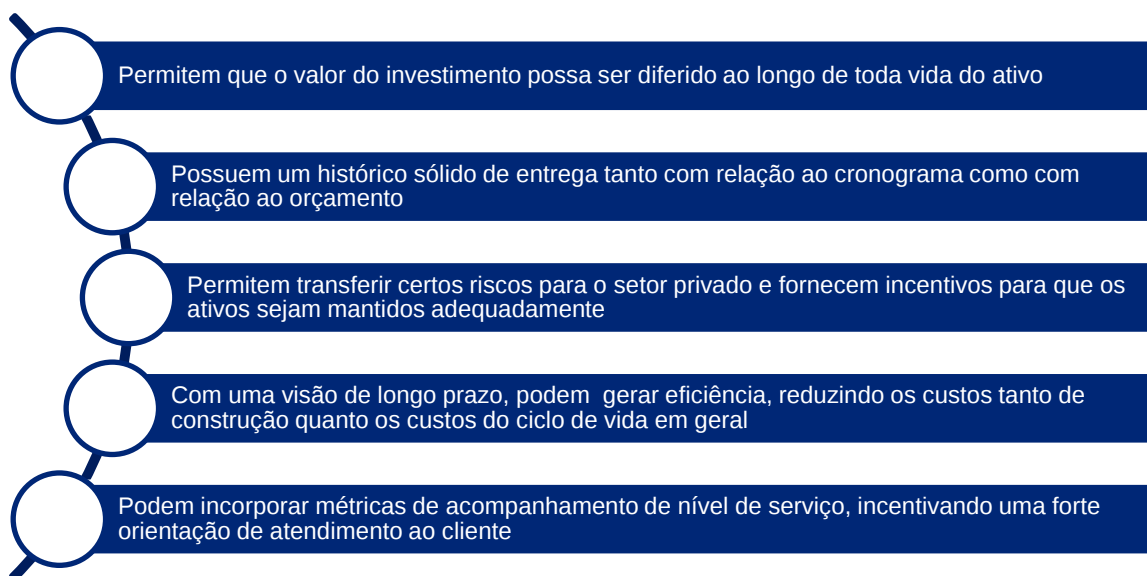
As vantagens são muitas, a começar pelo fato de que os custos do investimento podem ser diluídos durante a vida útil do ativo. Com isso, os projetos podem ser concluídos em prazo menor do que se dependessem apenas do fluxo normal de recursos públicos. As PPPs realizadas em países que têm utilizado essa forma de contratação também têm sólido histórico de entrega das obras dentro do prazo e dentro do orçamento. Outra vantagem é que elas transferem certos riscos para o setor privado e reduzem os custos tanto de construção quanto de manutenção do ativo durante seu ciclo de vida. Essa redução decorre de riscos relacionados com custos excessivos ou perda de receita em razão de defeitos no ativo serem

arcados pelo setor privado, criando um incentivo para que a construção seja realizada de forma a otimizar tanto seu custo inicial quanto os custos de manutenção.

O parceiro privado irá financiar, com recursos próprios, adicionalmente aos recursos de terceiros (na forma de dívida), a maioria do investimento, o que permite que o governo acelere o desenvolvimento de novas infraestruturas ou modernize as já existentes.

Além disso, como o tema central do projeto passa a ser seu objetivo (a utilização da infraestrutura para a prestação de um serviço), e não o caminho para chegar até ele, as Parcerias Público-Privadas e Concessões de Serviços Públicos permitem que o setor público concentre seu foco no verdadeiro benefício e na qualidade que a obra ou o serviço devem entregar, ou seja, o melhor atendimento das necessidades da população.

Figura 2. Algumas Vantagens do uso de PPPs e Concessões



1.1.2 Conceito Internacional.

O conceito internacional de Parceria Público-Privada abrange muitos tipos de contrato de longo prazo entre uma entidade governamental – Federal, Estadual ou Municipal – e uma entidade privada para a execução e operação de projetos de infraestrutura. Há diferentes tipos de contrato, nos quais o setor público e o parceiro privado dividem entre si as responsabilidades relativas a financiamento, projeto, construção, operação e manutenção da infraestrutura.

Nota

“Parceria Público-Privada é um empreendimento cooperativo entre os setores público e privado, construído com a expertise de cada parceiro que melhor atenda à necessidades públicas claramente definidas, por meio da distribuição adequada de recursos, riscos e remuneração.”

Fonte: Conselho Canadense de Parcerias Público-Privadas

O Livro Verde Europeu sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões define as PPPs como:

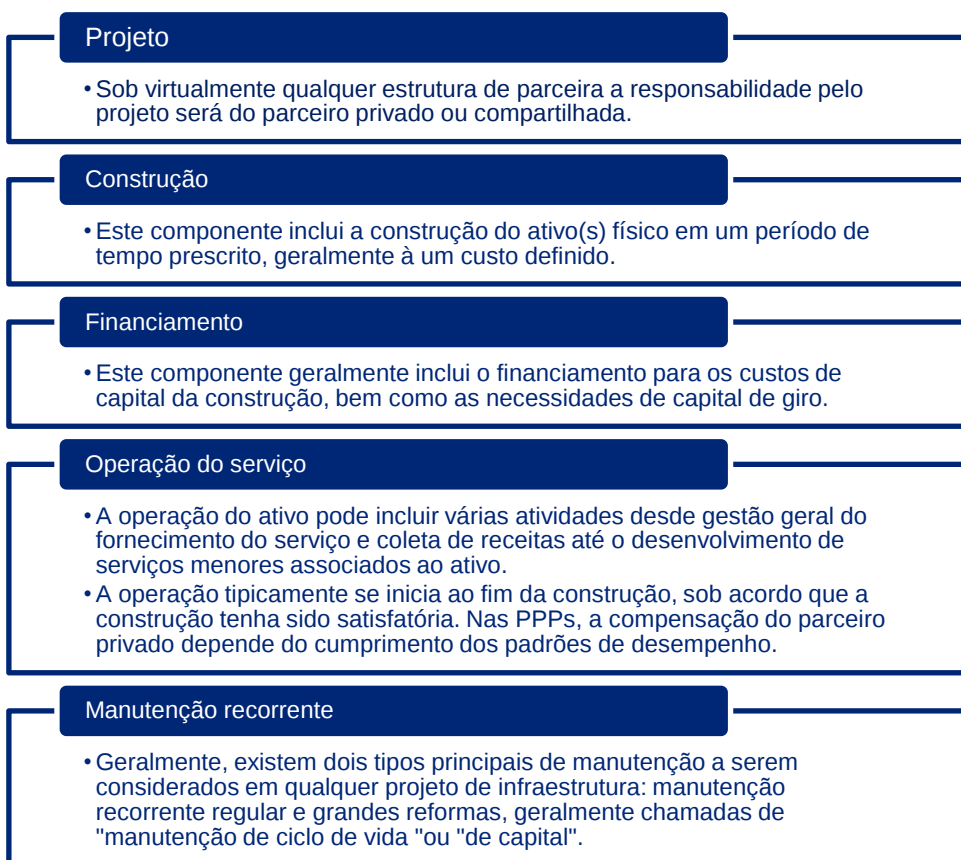
“PPPs descrevem uma forma de cooperação entre autoridades públicas e operadores econômicos. Os principais objetivos da parceria são financiar, construir, renovar ou operar uma infraestrutura ou a prestação de um serviço.”

O contrato mais comum envolve a construção, financiamento, operação e manutenção do ativo da infraestrutura, em um tipo de contrato denominado DBFOM (*Design, Build, Finance, Operate and Maintain* ou Projetar, Financiar, Construir, Operar e Manter). Isto significa que o mesmo contratado que realizará a construção, irá financiar parte ou todo o investimento, e irá operar e manter a infraestrutura. O DBFOM sumariza os cinco principais componentes de uma PPP ou Concessão e mesmo que alguns deles não sejam incluídos em um contrato de PPP ou Concessão, a abordagem geral para PPPs e Concessões considera todos.

Figura 3. Esquema Básico de um Contrato de PPP/Concessão



Figura 4. Os Cinco Principais Componentes de uma PPP ou Concessão



1.1.3 De Onde Vêm as Receitas? Quem Paga pela Infraestrutura? Concessão vs. PPP

No contexto de desenvolvimento de uma infraestrutura via PPP, o parceiro privado constrói e financia a infraestrutura. Com isso em vista, como ele recupera seu investimento e paga suas dívidas?

A empresa privada pode ser remunerada tanto pela cobrança de tarifas dos usuários, quanto por pagamentos feitos pelo governo ou mesmo uma combinação de ambos. Esse é um conceito importante quando considerada a lei brasileira. Isso porque, na maioria das legislações estrangeiras, sempre que tarifas de usuários compõem, total ou parcialmente, as receitas, o projeto é considerado uma concessão. Entretanto, no Brasil, sempre que o projeto prevê o pagamento da contraprestação pública pelo governo, independentemente da existência de tarifas pagas pelos usuários ou não, o projeto é considerado uma PPP.

Neste documento são abordados ambos os modelos, aqueles apoiados majoritariamente em receitas de mercado e aqueles baseados predominantemente em contribuições públicas.

O que fica claro é que, de uma maneira geral, as PPPs (Parcerias Público-Privada) são alternativas para aquisições de infraestrutura pública que possuem uma clara característica: o capital para sua aquisição/construção é proveniente principalmente do setor privado, transferindo significativamente para este os riscos relacionados à sua gestão.

As diretrizes apresentadas e descritas neste documento terão como foco a utilização das PPPs e Concessões como ferramenta para aquisição/contratação de infraestruturas e serviços. Em várias situações, a gestão da infraestrutura será contratada juntamente com a prestação dos respectivos serviços públicos, quando esses existirem e quando existir a intenção de contratar

ambos de maneira integrada.

Internacionalmente, as PPPs podem ser contratadas de forma mais abrangente (por exemplo, contratos visando a todas as etapas do ciclo - Projeto, Construção, Financiamento, Operação e Manutenção - independentemente da estrutura de receitas do contrato), ou podem ser contratadas de uma maneira mais restrita, apenas para projetos baseados total ou quase totalmente em receitas advindas do Poder Público.

É importante lembrar-se que uma PPP pode ser utilizada para a contratação de serviços sem necessariamente incluir gastos associados a uma nova infraestrutura. Deve-se notar que em tais casos estas diretrizes também são úteis, ainda que nem todas sejam aplicáveis ao projeto (contrato) na mesma intensidade.

Em outros países não é comum definir legalmente o termo PPP, embora existam algumas exceções. Por exemplo, na Polônia, as leis consideram uma PPP qualquer contrato no qual as receitas venham predominantemente de pagamentos públicos. Essa abordagem é diferente da perspectiva da União Europeia, onde a PPP é definida do ponto de vista das regras públicas contábeis e não legais.

Qual é a situação do Brasil?

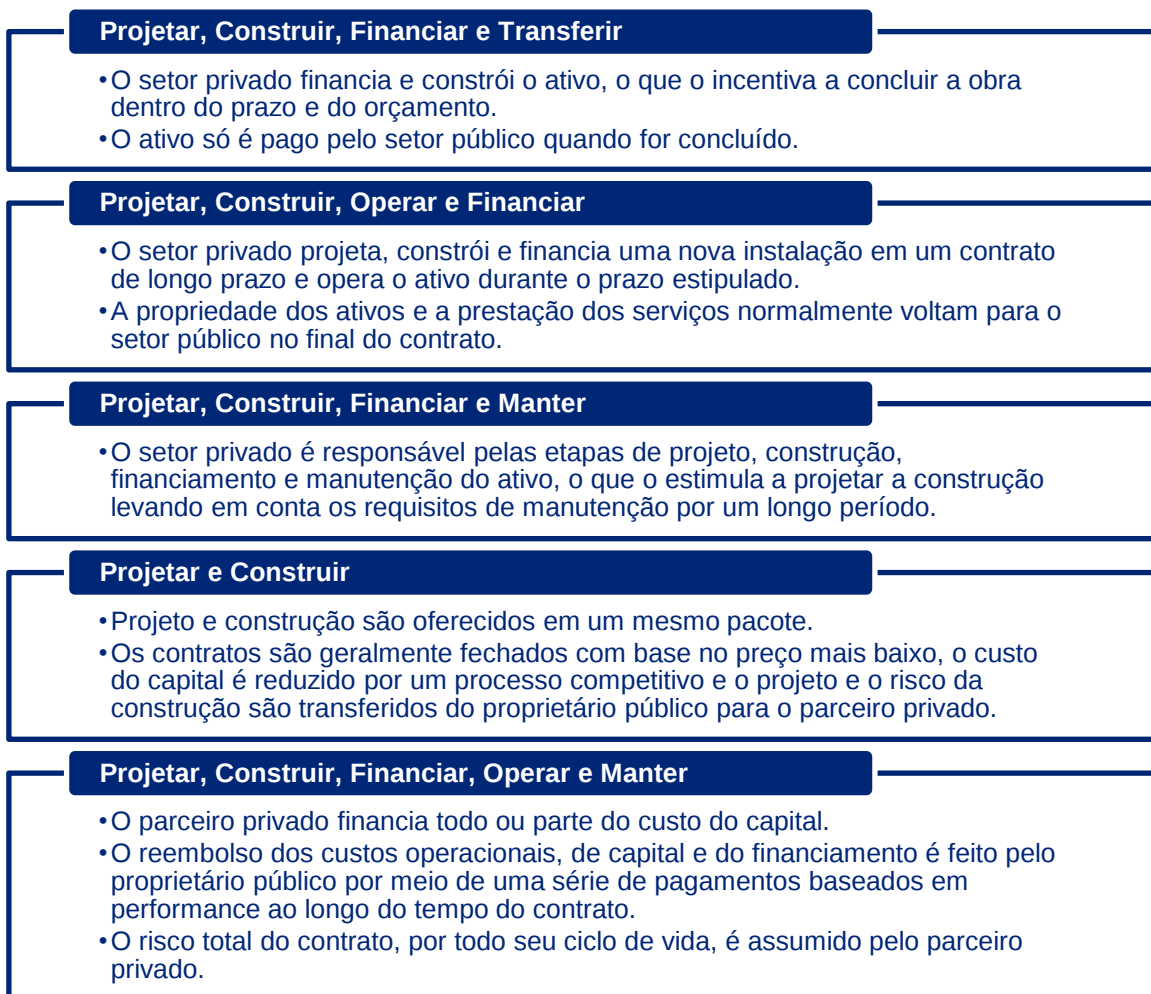
Conforme será tratado adiante, a legislação brasileira prevê o uso legal do termo PPP a qualquer projeto que inclua contraprestações públicas na composição de suas receitas, independentemente dos pagamentos públicos representarem a maioria das receitas do parceiro privado ou não. Esta mesma legislação define dois tipos de contratos: um para contratos completamente baseados em contraprestações públicas ("Concessão Administrativa") e outro para aqueles com uma combinação de receitas tarifárias (recebidas dos usuários) e contraprestações públicas, independente da proporção entre elas ("Concessão Patrocinada").

1.1.4 Modalidades Internacionais de PPP Dependendo do Controle do Ativo e do Escopo de Contrato

Como descrito anteriormente, o tipo de contrato mais comum em termos de escopo das obrigações do parceiro privado é o DBFOM, ou seja, contratos que englobam as etapas de projeto, construção, financiamento, operação e manutenção.

Em algumas literaturas incluem-se no conceito de PPP outras estruturas contratuais (em termos de escopo de contrato), primordialmente na forma de dois tipos de contrato: o DBOM, sigla em inglês para projeto, construção, operação e manutenção, significando que o parceiro privado selecionado irá construir e será o responsável pela manutenção da infraestrutura, mas não irá financiar qualquer parte dela (pode-se ver esta abordagem nos EUA, por exemplo), ou o DBF, sigla em inglês para projeto, construção e financiamento, onde o parceiro privado disponibiliza financiamento para a infraestrutura, mas não é responsável por sua operação ou manutenção (note que neste modelo as receitas são simplesmente o pagamento da dívida pública e do custo de financiamento - taxa de juros).

Figura 5. Principais Modalidades Internacionais de PPP por Controle do Ativo e Escopo do Contrato



Atenção > os exemplos acima são apresentados considerando a prática internacional. O leitor deve atentar para o fato de que nem todas as modalidades acima são aplicáveis ao contexto brasileiro.

Nota

A modalidade DBFOM será considerada a modalidade base para as considerações apresentadas nesse documento, tendo em vista que o financiamento pode vir inteiramente ou parcialmente do setor privado.

Tais considerações podem ser aplicadas a modelos de Concessão e PPP, ainda que o projeto não preveja investimento significativo por parte da concessionária ou parceiro privado, preparados e focados no desenvolvimento de novas infraestruturas.

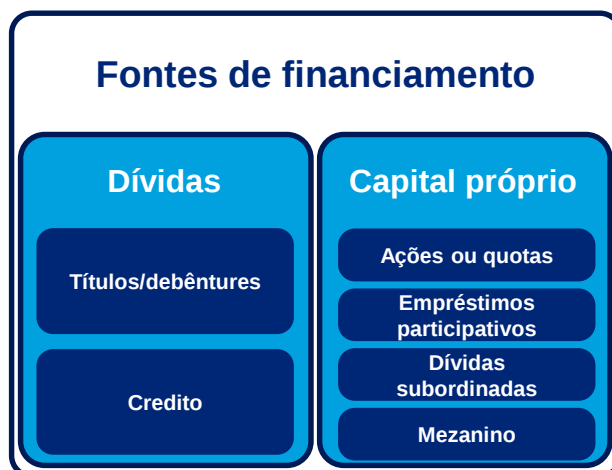
1.2 Estrutura de Financiamento Tipicamente Utilizada

Normalmente, em projetos de PPP ou Concessão a concessionária possui duas fontes principais de financiamento: capital próprio (*equity*) e dívida. Ambos podem ser parcialmente custeados pelo governo. Dívida, em estruturas como as de *Project Finance*, são consideradas recursos de terceiros, tipicamente empréstimos de longo prazo, com um fluxo de pagamento determinado, que é prioritário em relação ao capital. Os pagamentos ao financiador são majoritariamente garantidos por direitos econômicos do projeto que está financiando ou pela estrutura do contrato.

Note que, quando existe certo risco de crédito em um fluxo de caixa (por ex. a variabilidade do fluxo de caixa), nenhum investidor financiará um projeto (a Sociedade de Propósito Específico – SPE criada para executar o contrato) a menos que exista certo nível de capital próprio (*equity*), pois ele serve como contrapartida natural para o risco de crédito.

Dívidas podem existir na forma de crédito (financiamento bancário) ou na forma de títulos/debêntures (mercado de capitais, principalmente investidores institucionais), enquanto o capital próprio pode tomar a forma de (i) ações ou quotas e (ii) outros instrumentos de inversão de capital (empréstimos participativos, dívidas subordinadas, mezanino).

Figura 6. Fontes de Financiamento



O ponto importante sobre a estrutura dos participantes de um projeto de PPP é que o capital próprio pode vir de diferentes agentes: um prestador de serviços interessado em construção civil, um operador interessado nas operações, companhias de manutenção procurando um negócio estável e de longo prazo, e, também um "investidor financeiro puro", ou seja, aqueles em que o único objetivo é criar valor para seus próprios recursos (tipicamente "fundos de investimentos em infraestrutura").

Portanto, em alguns casos, o provedor de recursos ou o investidor de capital (o próprio desenvolvedor do projeto) pode ser um investidor financeiro sozinho ou um consórcio com especialistas em uma ou mais áreas do ciclo tradicional de PPP (DCFOM): Projeto, Construção, Financiamento, Operação e Manutenção. Em alguns casos, os especialistas acima mencionados podem somente ser subcontratados da empresa responsável pela PPP, que, por sua vez, transfere algumas obrigações, os riscos relacionados e as respectivas receitas através de acordos acessórios (contratos *back-to-back*).

1.3 Setores Aplicáveis

Todos os setores de infraestrutura pública podem, potencialmente, ser concebidos na forma de uma PPP, mas apenas uma pequena parte pode ser concebida na forma de uma Concessão Comum de Serviços Públicos, baseada no pagamento de seus usuários pelo serviço. Isso dependerá do contexto econômico e regulatório do país, bem como da unidade licitante.

Porém, em termos gerais, é possível observar concessões em infraestrutura de meios de transporte, equipamentos públicos de lazer e cultura (museus, centros de exposições, ginásios esportivos, escolas, etc.), enquanto uma PPP pura (Concessão Administrativa) pode ser observada, conforme o caso, nessas situações e também em outras infraestruturas onde não há outras fontes geradoras de receita associadas, incluindo penitenciárias, hospitais ou acomodações públicas em geral.

Exemplificativamente, os setores de infraestrutura que se adequam ao perfil de PPPs podem ser classificados em:

- a) Transporte
 - Rodovias – incluindo pontes e túneis;
 - Malha ferroviária intermunicipal;
 - Metrô, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e Corredores Rápidos de Ônibus (*Bus Rapid Transit* - BRT);
 - Estacionamentos públicos;
 - Aeroportos;
 - Portos.
- b) Saneamento e meio ambiente
 - Tratamento de água;
 - Tratamento de esgoto;
 - Coleta e destinação final de resíduos sólidos.
 - Fontes de energia renováveis
- c) Infraestrutura Social
 - Educação (universidades, escolas);
 - Saúde (hospitais, clínicas, centros de saúde);
 - Penitenciárias;
 - Cemitérios;
 - Desenvolvimento urbano;
 - Fóruns e Tribunais de Justiça;
 - Habitação Social;
 - Lazer e cultura (museus, centros de exposição, parques públicos);
 - Outras acomodações (outros prédios públicos).
- d) Telecomunicações

Para o Município do Rio de Janeiro, alguns destes setores não são relevantes, pois certos tipos de infraestruturas não são da alçada de governos municipais, mas sim de outras esferas administrativas (como o Governo Federal e os Governos Estaduais), como infraestrutura de, por exemplo, rodovias (com exceção daquelas que pertencem ao Município), aeroportos, portos e transporte ferroviário intermunicipal.

2. Abordagem Brasileira de PPPs

No Brasil, o conceito dado pela lei às PPP é mais restrito do que o utilizado internacionalmente. São consideradas Parcerias Público-Privadas somente projetos que requerem algum tipo de complementação governamental na forma de contraprestações públicas, como definido na Lei Federal 11.079/04. Os projetos envolvendo a prestação de serviços públicos, precedidos ou não da execução de obras, que sejam financeiramente viáveis, são considerados Concessões Comuns, reguladas pelas Leis Federais 8.987 e 9.074, ambas de 1995.

As PPPs no Brasil são divididas em dois grupos:

- Concessões Patrocinadas, em que o parceiro privado obtém sua remuneração mediante cobrança de tarifas pagas pelos usuários somadas ao recebimento da contraprestação pública. Exemplos: contratos para construção e operação de uma linha de metrô, de uma rodovia, de estacionamento subterrâneo, dentre outros.
- Concessões Administrativas, nas quais a remuneração do parceiro privado é paga integralmente pelo governo, ou seja, é um contrato de prestação de serviço em que o usuário direto ou indireto é a Administração Pública. Exemplos: construção de um centro administrativo, de presídios e hospitais públicos.

A construção e manutenção de uma rodovia, por exemplo, pode admitir um contrato de Concessão Patrocinada ou um Contrato de Concessão Comum. Caso os estudos indiquem que a receita a ser obtida com o recebimento de determinado valor pelo pedágio será suficiente para cobrir os investimentos e remunerar o parceiro privado, o contrato será de Concessão Comum. Se o projeto para a rodovia exigir complementação de uma parcela do valor do pedágio por parte do poder público, será uma PPP patrocinada, ou seja, a empresa privada arrecada o valor do pedágio e mais um complemento dessa tarifa por parte do governo. É o que acontece, por exemplo, com o projeto VLT do Centro e Região Portuária do Rio de Janeiro, no qual uma parcela da receita da concessionária é paga pelo Município. Nesse caso, o Município subsidia parte da tarifa porque, do contrário, ficaria muito onerosa para o usuário.

A Concessão Administrativa é mais utilizada para infraestruturas sociais, como hospitais e escolas. O poder público transfere a gestão do equipamento público para o investidor privado, estabelecendo níveis de desempenho, de quantidade de atendimentos e qualidade do serviço, e paga à ele 100% do valor da prestação do serviço.

A Seção #3 abaixo apresenta maior detalhamento sobre o marco regulatório aplicável às PPPs e Concessões de Serviços Públicos.

Conceitualmente, como podemos ver na Figura 7, os projetos que possuem baixa capacidade de geração de receitas são tradicionalmente uma Concessão Administrativa, pois há necessidade de realização de pagamentos pelo poder público para que o projeto seja realizado. Com o aumento desta capacidade de geração de receita, alternativas começam a se tornar viáveis. Os projetos envolvendo serviços públicos que prescindem parcialmente de aporte de recursos públicos, ou seja, que possuem receitas, mas estas não são suficientes para que o projeto seja autossustentável, podem ser viabilizados através de Concessão Patrocinada. Já os projetos de serviços públicos que sejam totalmente autofinanciáveis são viabilizados através de Concessão Comum. .

Figura 7. Capacidade de Geração de Receitas vs. Alternativas de Viabilização de Projetos



No Quadro abaixo são apresentados uma breve introdução da evolução e alguns precedentes das PPPs no Brasil.

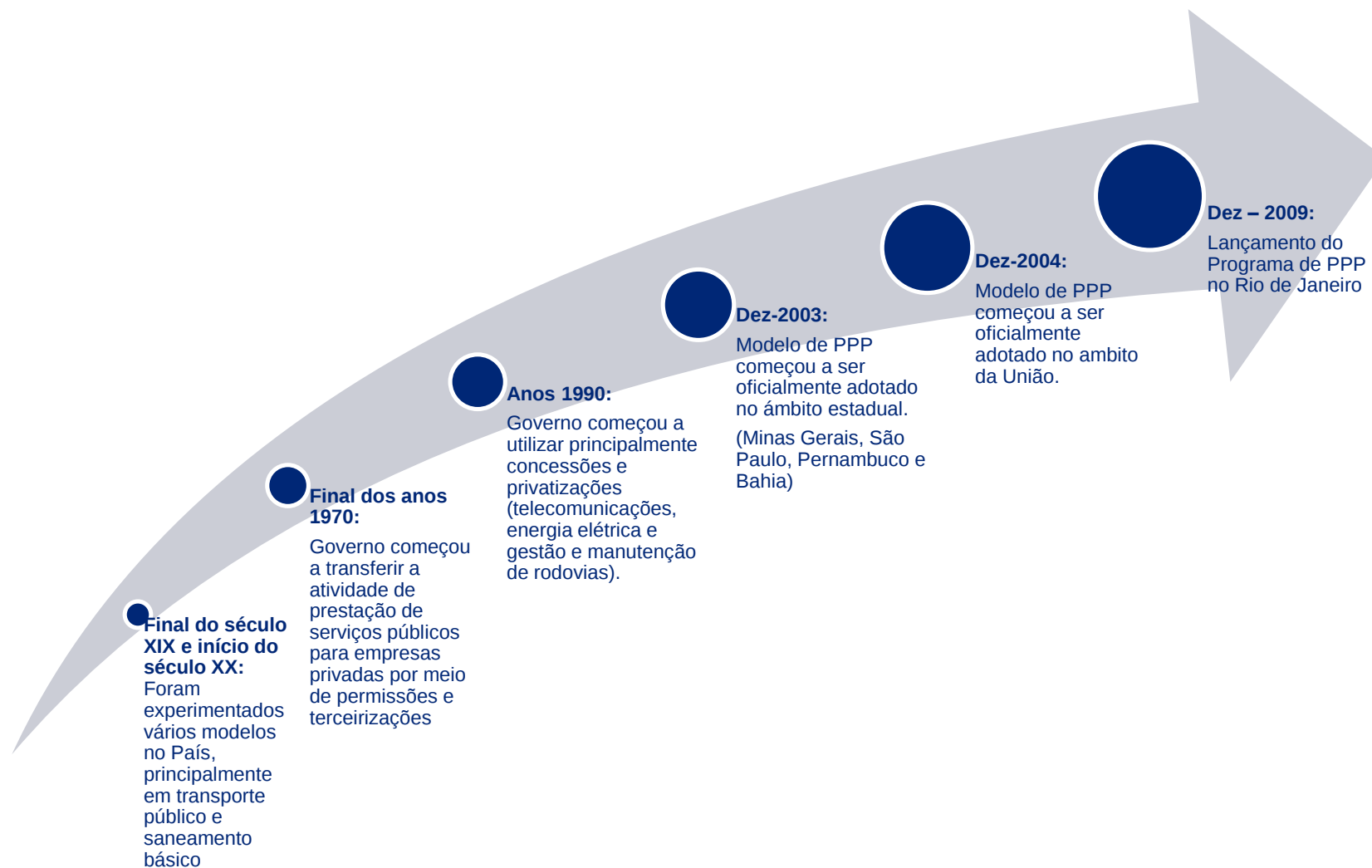
Quadro 2. Histórico das PPPs no Brasil

A associação entre o setor público e o privado para melhorar e ampliar a prestação de serviços públicos não é novidade no Brasil ou em outros países. O objetivo dessa associação é a busca de uma alternativa para contornar limites orçamentários e viabilizar investimentos públicos, especialmente em infraestrutura. Desde o final do século XIX e início do século XX, foram experimentados vários modelos ao longo do tempo no País, principalmente em transporte público e saneamento básico, em conjunto com empresas estrangeiras que já acumulavam experiência nesses setores em seus países de origem. A partir do final dos anos 1970, o governo começou a transferir a atividade de prestação de serviços públicos para empresas privadas por meio de permissões e terceirizações. Nos anos 1990, passou a utilizar principalmente concessões e privatizações, como aconteceu com os setores de telefonia, energia elétrica e gestão e conservação de estradas.

Foi só a partir de dezembro de 2004, quando foi instituído o marco legal da União, com a Lei Federal 11.079, que o modelo de PPP começou a ser oficialmente adotado no Brasil. Antes disso, o Estado de Minas Gerais deu a partida para a montagem de projetos desse tipo em âmbito estadual, com a Lei 14.892, de dezembro de 2003, seguido por São Paulo, Pernambuco e Bahia. Os quatro Estados foram pioneiros na regulamentação e implantação de programas consolidados de PPP. O caminho foi seguido posteriormente por vários municípios.

No caso do Rio de Janeiro, o Programa de PPP foi lançado pelo Município em 2009, com a instituição de um novo marco legal. A Lei Complementar 105, de 22 de dezembro de 2009, instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO), enquanto o Decreto 32.120/10 regulamentou o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privada-FGP, e, o Decreto 32.422/10 aprovou o regimento interno do Conselho Gestor do PROPAR-RIO.

Figura 8. Evolução das PPPs no Brasil



3. Visão Geral do Marco Regulatório Aplicável às Parcerias Público-Privadas e Concessões de Serviços Públicos no Brasil e no Município do Rio de Janeiro

3.1 Parcerias Público-Privadas em Sentido Amplo

Quando consideradas em sentido amplo, pode-se dizer que as Parcerias Público-Privadas abrangem todas as formas de inter-relação entre o Poder Público e a iniciativa privada onde haja a conjugação de esforços para o alcance de um objetivo comum. É usual que essa expressão seja utilizada para designar a associação entre Poder Público e iniciativa privada em projetos nos quais as duas partes assumem obrigações visando à disponibilização de bens/serviços de interesse da população.

Como exemplos da utilização do termo “PPP” no seu sentido amplo, existem as parcerias firmadas pelo Ministério da Saúde com companhias farmacêuticas para a produção de remédios e transferência de tecnologia e o convênio assinado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2012, com a Arquidiocese do Rio de Janeiro, para restauração do antigo Hospital Venerável da Ordem Terceira. Em ambos os casos, foi noticiado que o governo firmou uma “PPP”, quando na verdade o instrumento utilizado foi o convênio.

A expressão “PPP” foi utilizada para designar a criação de um laço de parceria entre as partes envolvidas, que vai além do relacionamento contratante-contratado, onde, via de regra, cada parte busca seu interesse exclusivo (por ex. construção de uma obra x pagamento por essa obra).

Onde há parceria, entende-se que as partes envolvidas irão contribuir para o desenvolvimento de um empreendimento que trará benefícios comuns para as partes e a Sociedade, daí se falar em parceria (público-privada).

Na Inglaterra, país precursor na utilização das PPPs, o termo “*Public-Private Partnership*” é utilizado de maneira ampla, para designar todos os arranjos onde as partes envolvidas sejam o poder público e a iniciativa privada, tais como: (i) as privatizações, onde há a venda de ativos públicos para a iniciativa privada; (ii) associação entre empresas públicas e privadas em consórcios ou *joint ventures*; (iii) as sociedades de economia mista; (iv) os contratos de concessão de serviços públicos, dentre outros.

No Brasil, do ponto de vista estritamente legal, somente são consideradas PPPs aqueles contratos firmados com base nas leis de PPP, que serão apresentados nas Seções seguintes em conjunto com os Contratos de Concessão de Serviços Públicos.

3.2 Outros tipos de Parcerias Envolvendo a Administração Pública

Além dos contratos de PPP e Concessão Comum de Serviços Públicos, as principais formas de contratação envolvendo a Administração Pública e a iniciativa privada são as seguintes:

Concessão de Uso de Bem Público

- É o contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública concede ao particular a utilização de determinado bem público, segundo a sua destinação específica. Pode ser firmada como concessão de direito real ou apenas pessoal. A Lei Orgânica Municipal, no seu artigo 234, admite a utilização da concessão de direito real de uso para a transferência pelo Município de áreas de seu patrimônio para implantação de indústrias, formação de distritos industriais ou implantação de pólos de desenvolvimento econômico e tecnológico. Ex: concessão de uso de área para a instalação de restaurante em rodoviária e concessão de áreas para instalação de centros de pesquisa na Ilha do Fundão.
- Geralmente é firmada com prazo determinado, por longo período de tempo.

Permissão de Uso de Bem Público

- É o ato administrativo unilateral, discricionário, precário, pessoal, gratuito ou oneroso pelo qual a Administração Pública faculta ao particular o uso de bem público para a exploração lucrativa de serviços de utilidade pública. A permissão de uso está prevista no artigo 240, inciso II, da Lei Orgânica Municipal. Ex: Instalação de barracas em feiras livres e instalação de bancas de jornal em vias públicas.
- O prazo costuma ser curto ou indeterminado com possibilidade de revogação a qualquer momento.

Cessão de Uso de Bem Público

- É o contrato administrativo por meio do qual o poder público transfere gratuitamente a posse de um bem público para um órgão público ou entidade sem fins lucrativos, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado, desenvolvendo sempre atividade de interesse da coletividade. A cessão de uso está prevista no artigo 240, inciso I, da Lei Orgânica Municipal. Ex.: Cessão de uso de área pública para a instalação de associação que presta serviços de capacitação de menores.

Contratos de Arrendamento

- É uma modalidade de contrato administrativo de aluguel através do qual a Administração Pública transfere o gozo e uso de determinado bem público dominical objetivando a exploração de frutos ou a prestação de serviços. Ex: contratos de arrendamento de instalações portuárias de uso público.

Autorização de Serviço Público

- É o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular utilize bem público e/ou exerça atividade que depende do consentimento do Estado para ser exercida legitimamente. Ex: autorização para exploração de serviço móvel pessoal – telefonia celular e autorização para instalação de terminal portuário de uso privativo.

Permissão de Serviços Públicos

- Ato administrativo, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente que particular preste serviço público. A permissão de serviços públicos está prevista nos artigos 148 a 151, da Lei Orgânica Municipal. Ex: permissão para exploração de serviço de táxi.

Termo de Parceria

- É o contrato firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, destinado ao desenvolvimento de parceria para a execução de atividades de interesse público, como promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, dentre outras previstas na Lei Federal 9.790/99. Ex.: Termo de Parceria firmado com associação que atua na área de fomento à cultura (teatro e cinema).

Franquia

- É o mecanismo através do qual o poder público delega ao particular a exploração de determinado serviço estatal, tendo o franqueado o direito de ver suas atividades remuneradas pela cobrança de tarifas dos usuários. O franqueado atua sob o nome do franqueador, utilizando sua marca e suas técnicas de atuação. Ex: franquias celebradas pelos Correios para abertura de agências.

Terceirização

- É a delegação, pela Administração Pública à terceiros, através de contratos regidos pela Lei Federal 8.666/93, da execução de obras e serviços, de forma que a organização direcione sua estrutura e força produtiva à sua atividade-fim. Ex: contratação de obra pública ou serviços de engenharia.

Convênio

- São os acordos firmados por entidades públicas, ou entre estas e particulares, para a realização de objetivos de interesse comum das partes. No convênio existe uma mútua colaboração, e não se fala de preço e remuneração. A Lei Orgânica Municipal prevê, no seu artigo 276, a utilização desse instrumento para para que o Município estimule o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a difusão do conhecimento especializado, tendo em vista o bem-estar da população e a solução dos problemas econômicos e sociais. Ex: convênio entre empresas e universidades públicas para o desenvolvimento de tecnologias.

Contrato de Gestão

- É o contrato previsto na Lei Federal 9.637/98, que pode ser celebrado entre o poder público e as organizações sociais para desenvolvimento de atividades nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Ex: contrato de gestão firmado pelo poder público com associação de defesa do meio ambiente.

Fonte: PPP – Parcerias na Administração Pública – Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público Privada e outras Formas

3.3A Concessão Comum de Serviços Públicos e as Parcerias Público-Privadas (Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa)

Especificamente sobre as Concessões Comuns de Serviços Públicos e as Parcerias Público-Privadas (Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa), que são foco do presente trabalho em razão da sua complexidade e de envolverem a realização de investimentos de maior monta pelas partes envolvidas, podem-se considerar os seguintes conceitos:

Concessão Comum de Serviços Públicos

- É o contrato administrativo por meio do qual o Estado delega ao particular a exploração de determinado serviço público, fixando as condições mínimas de qualidade para tanto, tendo o concessionário o direito de ver suas atividades remuneradas pela cobrança de tarifas dos usuários. Ex: Concessão dos serviços de esgotamento sanitário na Área de Planejamento-5.

Concessão Comum de Serviços Públicos Precedida de Obras Públicas

- É o contrato administrativo através do qual a Administração Pública ajusta com o particular a prestação de um serviço público precedida da edificação de determinada obra pública, delegando ao concessionário, após a conclusão, sua exploração por determinado prazo. Ex: Concessão da Ligação Transolímpica.

Concessão Patrocinada (PPP)

- É uma concessão de serviços públicos em que a remuneração da concessionária advém tanto da cobrança de tarifa dos usuários pelo serviço prestado, como da contraprestação pública desembolsada pelo Poder Concedente, como forma de viabilizar economicamente o empreendimento. Ex: Concessão Patrocinada do VLT do Rio – ainda em andamento - e Concessão Patrocinada da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo.

Concessão Administrativa (PPP)

- É o contrato de prestação de serviços firmado com o concessionário, em que a totalidade da remuneração é oriunda de contraprestações públicas desembolsadas pelo Poder Concedente. Ex: PPPs do Porto Maravilha e do Parque Olímpico.

3.4A Concessão Comum de Serviços Públicos

É prevista no artigo 175, da Constituição da República de 1988, e regulada pelas Leis Federais 8.987/95 e 9.074/95, que são as leis gerais das Concessões de Serviços Públicos.

Na esfera municipal, a delegação do serviço público está prevista tanto na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (artigos 148 a 151), quanto na Lei Complementar Municipal 37/98 a qual regula especificamente a Concessão e permissão de serviços públicos no Município.

A delegação de serviços públicos via Concessão Comum pode ser precedida ou não da execução de uma obra pública.

Os conceitos dados pela Lei Federal 8.987/95¹ são os seguintes:

¹ Os conceitos dados pela Lei Complementar Municipal 37/98 são similares aos dados pela Lei Federal 8.987/95.

- **Concessão de Serviço Público²:** a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
- **Concessão de Serviço Público precedida da Execução de Obra Pública³:** a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Podem ser objeto de Concessão apenas os serviços públicos, ou seja, os serviços:

- > singularmente fruíveis
- > assumidos pelo poder público como de sua obrigação;
- > que sejam voltados ao atendimento de interesses coletivos; e,
- > que sejam prestados sob o regime jurídico de Direito Público.

A identificação da natureza do serviço, para análise da viabilidade de utilização do modelo de Concessão, deve ser feita durante os estudos de modelagem, conforme indicado na Seção #3.9 abaixo.

O concessionário ou permissionário de um serviço público será remunerado por meio da cobrança de tarifas dos usuários, que sempre serão fixadas pelo Poder Concedente.

Além da receita tarifária, o edital e contrato poderão autorizar a exploração de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

De acordo com a Constituição da República e a Lei Orgânica, a delegação de serviços públicos deve ser feita na forma da lei. O artigo 2º, da Lei Federal 9.074/94, determina que “*é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei 8.987, de 1995.*” Sendo assim, há necessidade, em certos casos, da Concessão ou permissão de serviços públicos ser precedida de lei autorizativa.

A permissão de serviços públicos é conceituada na Lei Federal 8.987/95 como “*a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.*”

A permissão, por conta de sua precariedade, não exige investimentos relevantes por parte do permissionário, geralmente é firmada por curto período (ou por prazo indeterminado) e não prevê a utilização de bens reversíveis, sendo descabida, em regra, a indenização em caso de extinção antes do prazo contratual. Em geral, vê-se o regime de permissão ser utilizado nos casos de serviços de táxi e vans para transporte público.

2 Conceito da lei municipal: “concessão de serviço público: a delegação por prazo determinado, mediante licitação, na modalidade de concorrência, envolvendo ou não obrigação associada de investimento, feita pelo Poder Concedente à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho.”

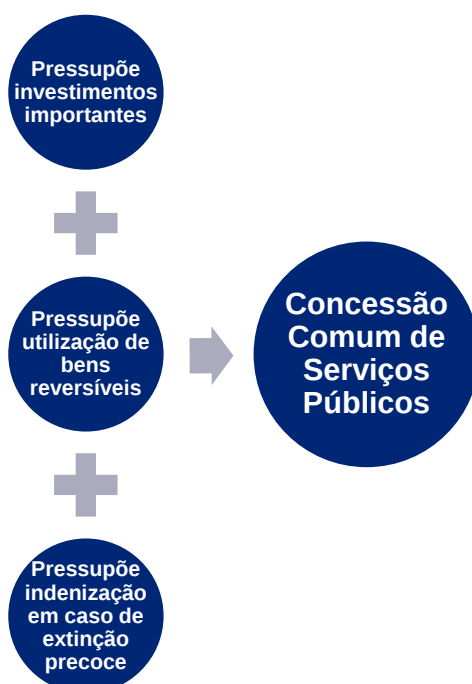
3 Conceito da lei municipal: “concessão de obra pública: a delegação contratual, pelo Poder Concedente, da construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, mediante licitação, na modalidade de concorrência à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado pela exploração da obra.”

Figura 9. Permissão



Por outro lado, a Concessão Comum de Serviços Públicos pressupõe investimentos importantes do concessionário e, normalmente, a utilização de bens reversíveis, fazendo jus à indenização em caso de extinção precoce do ajuste.

Figura 10. Concessão Comum de Serviços Públicos



A Concessão de Serviços Públicos não transfere a titularidade do serviço público para o concessionário, mas tão somente sua execução. Por isso, o poder público pode, a qualquer momento e desde que haja interesse público, retomar os serviços para si, conforme procedimento previsto na Lei Federal 8.987/95.

Como características gerais do regime de Concessão Comum de Serviços Públicos, podem-se citar as seguintes:

- Delegação deve ser feita mediante licitação, na modalidade concorrência;
- Aplicável exclusivamente para a delegação de serviços públicos;
- Prestação dos serviços é feita sob o regime de Direito Público, o que autoriza o Poder Público a:
 - Alterar ou rescindir o contrato unilateralmente em caso de interesse público; e,
 - Fiscalizar a execução do contrato e aplicar sanções ao concessionário em caso de descumprimento das regras legais ou contratuais.
- Vínculo entre poder concedente e concessionária formalizado mediante contrato;
- Concessionário atua perante os usuários como se Estado fosse, respondendo objetivamente pelos danos que causar;
- Concessionário realiza os investimentos necessários para a disponibilização dos serviços aos usuários;
- Prazo da Concessão suficiente para amortização e remuneração dos investimentos a cargo do concessionário;
- Remuneração do concessionário mediante a cobrança de tarifas dos usuários; e,
- Tarifas são fixadas pelo poder concedente.

3.5 PPPs - A Concessão Patrocinada e a Concessão Administrativa

O regime das PPPs foi instituído pela Lei Federal 11.079/04. Em âmbito municipal, as Parcerias Público-Privadas estão previstas na Lei Complementar 105/09. De acordo com essas leis⁴, “*Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*”, sendo que:

- **Concessão Patrocinada** é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e,
- **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.

A **Concessão Patrocinada** é:

- aplicável para os casos de serviços públicos cuja prestação pelo parceiro privado não é financeiramente viável apenas com cobrança das tarifas dos usuários. Por isso, nesse caso, prevê-se o pagamento de contraprestação pecuniária pelo Poder Público, de forma a viabilizar o projeto.

⁴ Os conceitos previstos nessas duas leis são os mesmos.

Exemplos de PPPs Patrocinadas já contratadas

PPP da MG-050 pelo Estado de Minas Gerais
 PPP da Linha 4 – Amarela do Metrô pelo Estado de São Paulo
 PPP da Ponte de Acesso à Praia do Paiva pelo Estado do Pernambuco

Figura 11. Concessão Patrocinada



Já a **Concessão Administrativa** é:

- Aplicável para a contratação de serviços pela Administração, sendo uma modalidade que permite que a Administração utilize a estrutura econômica da Concessão Comum de Serviços Públicos na contratação de serviços que normalmente seriam submetidos ao regime da Lei Federal 8.666/93. Nesse caso, não se fala em cobrança de tarifas dos usuários.

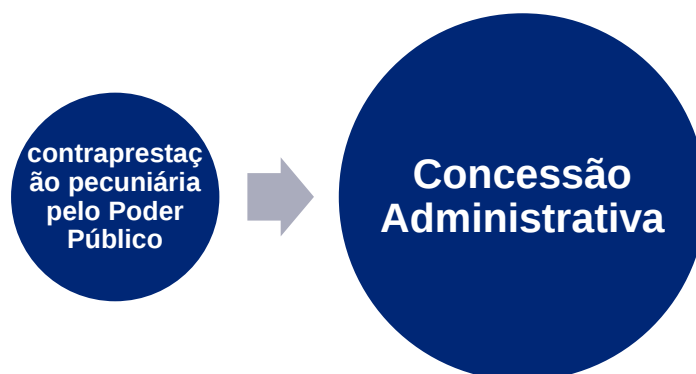
Na PPP administrativa, a Administração Pública poderá ser:

- Usuária direta dos serviços. Ex.: PPP para implantação e manutenção de Centro Administrativo; ou,
- Usuária indireta dos serviços. Ex.: PPP para implantação e manutenção de hospital público.

Exemplos de PPPs Administrativas já contratadas

PPP do Porto Maravilha pelo Município do Rio de Janeiro
 PPP do Parque Olímpico pelo Município do Rio de Janeiro
 PPP do Complexo Penal de Ribeirão das Neves pelo Estado de Minas Gerais
 PPP do Hospital do Subúrbio pelo Estado da Bahia
 PPP do Centro Administrativo do GDF pelo Distrito Federal

Figura 12. Concessão Administrativa



Tanto a Concessão Patrocinada quanto a Concessão Administrativa são reguladas subsidiariamente pelas Leis Federais 8.987/95 e 9.074/95, sendo a aplicação dessas leis mais acentuada em relação às concessões patrocinadas, tendo em vista sua aplicabilidade aos projetos envolvendo a prestação de serviços públicos.

Como características gerais do regime de PPP, pode-se indicar as seguintes:

- As mesmas indicadas na Seção anterior para a Concessão Comum de Serviços Públicos, acrescidas do seguinte:
 - pagamento de contraprestação pública ao concessionário;
 - remuneração variável do concessionário vinculada ao seu desempenho;
 - pagamento da contraprestação pública somente tem início após a disponibilização do serviço⁵;
 - previsão legal expressa para o compartilhamento de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado;
 - pagamento das obrigações financeiras do poder público garantidas por mecanismos legalmente previstos;
 - divisão entre o poder público e o concessionário dos ganhos decorrentes da diminuição do risco de crédito;
 - obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico – SPE para a execução do contrato.

3.6 Contraprestação Pública na PPP

A contraprestação devida pela Administração Pública nos contratos de PPP pode se revestir de uma ou mais das seguintes modalidades:

- pagamento com recursos do Tesouro Municipal ou de entidade da Administração Indireta Municipal;
- cessão de créditos não tributários;
- outorga de direitos em face da Administração Pública;
- outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

⁵ Caso previsto no edital de licitação, além da contraprestação pública, a concessionária poderá receber durante a fase de investimentos aporte de recursos para a realização de obras ou aquisição de bens reversíveis, nos termos do artigo 6º, § 2º, da Lei Federal 11.079/04, conforme alterada pela Lei Federal 12.766/12.

- pagamento com títulos da dívida pública; ou,
- outros meios de pagamento admitidos em lei.

Para que a contraprestação pública seja paga, o serviço contratado deve estar disponível, conforme previsto no artigo 7º da Lei Federal de PPP.

3.7 Garantias Prestadas pelo Poder Público em uma PPP

As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de PPP poderão ser garantidas:

- com recursos do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP;
- pela vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV, do art. 167, da Constituição da República de 1988;
- pela instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- pela contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo poder público; ou,
- por outros mecanismos previstos em lei.

3.8 Vedações à Contratação das PPPs

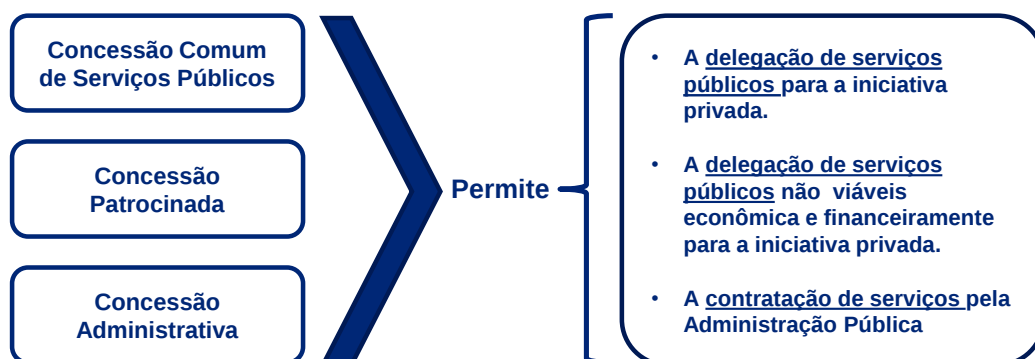
A Lei Federal de PPP determinou que *“não constitui Parceria Público-Privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”*

É também vedada a celebração de contrato de PPP:

- cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00;
- cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 anos, sendo o prazo máximo limitado em 35 anos, incluindo eventuais prorrogações; ou,
- que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

3.9 Competência para a Contratação de Concessão Comum de Serviços Públicos e PPP

Conforme dito nas Seções acima, a:



Diante do acima, vê-se que:

- Podem contratar a Concessão Comum de Serviços Públicos ou a Concessão Patrocinada os entes públicos com competência legal para a prestação/delegação dos serviços públicos que serão objeto do contrato; e,
- Podem contratar a Concessão Administrativa os entes públicos interessados nos serviços que serão objeto do contrato, uma vez que, via de regra⁶, essa modalidade de PPP terá como objeto a prestação de serviços (atividade econômica em sentido estrito) para a Administração e não a delegação de serviço público.

Em consequência, via de regra:

- Será necessária autorização legislativa para a contratação de Concessão Comum de Serviços Públicos e Concessão Patrocinada, em vista do determinado no artigo 175, da Constituição da República de 1988, artigo 148, da Lei Orgânica Municipal e Lei Federal 9.074/95; e,
- Não será necessária lei autorizativa para a contratação de Concessão Administrativa.

Poderá firmar Contrato de Concessão Comum de Serviços Públicos a entidade municipal que tiver competência para a delegação, resposta essa que deve ser sempre buscada nas normas constitucionais ou legais.

A identificação de um serviço como público depende da análise da forma como tal atividade está regulada no ordenamento jurídico, principalmente em vista da sua importância para o atendimento de necessidades coletivas de caráter individual. Deve-se atentar para o fato de que nem todos os serviços de competência do Estado (serviços estatais) são públicos, na acepção que autoriza a utilização do modelo de Concessão de Serviços Públicos. A título de exemplo, podem-se citar os serviços legislativos, judiciais e policiais, que não podem ser concedidos.

No caso das PPPs, podem firmar esses contratos os seguintes órgãos municipais, sem prejuízo da verificação da competência para a delegação de serviço público caso o projeto envolva esse aspecto.

- Órgãos da Administração Pública direta;
- Autarquias e Fundações municipais, bem como a seus fundos especiais;
- As empresas públicas, sociedades de economia mista e sociedades controladas.

Em determinadas situações, o Contrato de Concessão Comum de Serviços Públicos ou PPP poderá ser firmado por consórcio público, constituído de acordo com o procedimento previsto na Lei Federal 11.107/05, do qual o Município faça parte. Este modelo pode ser utilizado em projetos onde haja interesse comum dos participantes, ou ainda para viabilizar técnica ou economicamente o projeto. A constituição de consórcio público é comum em projetos que envolvam a prestação de serviços em mais de um município.

3.10 Diferenciação entre Parcerias Público-Privadas e Concessão Comum de Serviços Públicos

Em geral, tanto o contrato de PPP como o contrato de Concessão Comum de Serviços Públicos têm como objeto a delegação da prestação de um serviço público para um particular, precedida ou não da construção de obra pública. Excetua-se nesse caso a Concessão Administrativa.

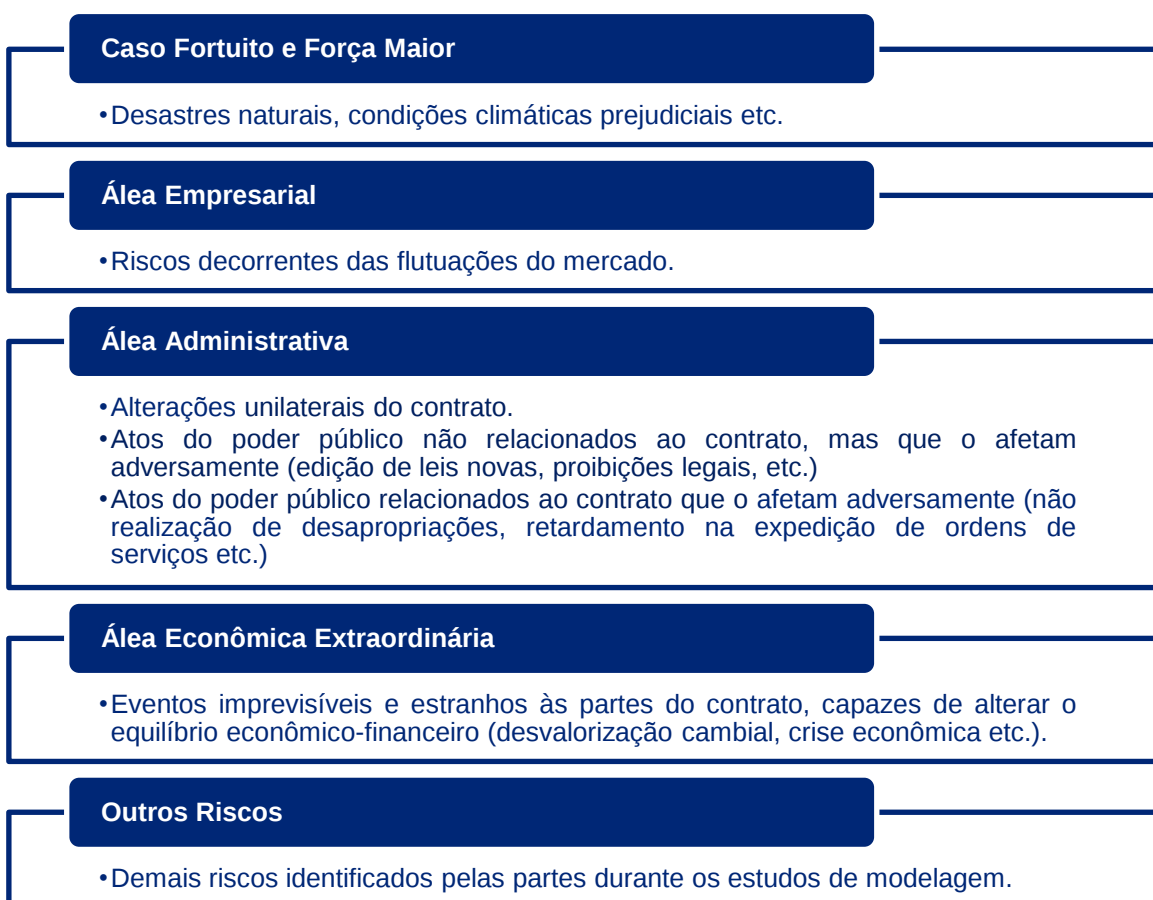
⁶ Poderão haver casos em que a concessão administrativa envolverá a delegação de serviço público.

No caso de Concessão Comum, a remuneração do particular consiste nas receitas advindas da utilização do serviço por seus usuários. É o que acontece, por exemplo, na Concessão de rodovias, mediante o pagamento de pedágio, ou no saneamento básico, mediante o pagamento de tarifas.

Já no caso de PPP, a remuneração do particular advém da receita obtida com a exploração do serviço e da recebida do poder público (na Concessão Patrocinada) ou apenas dos pagamentos feitos pelo poder público (na Concessão Administrativa).

Outra diferença importante é que, nos contratos de PPP, o poder público divide com o particular os ganhos obtidos com a redução do risco de crédito de seus financiamentos. Além disso, as leis de PPP autorizam expressamente o compartilhamento dos seguintes riscos:

Figura 13. Riscos Compartilhados



Fonte: PPP – Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo

Uma das grandes diferenças envolvendo as PPPs e a Concessão Comum de Serviços Públicos reside exatamente na questão envolvendo a repartição dos riscos.

Enquanto as leis de PPP preveem essa possibilidade expressamente, as leis de Concessão não o preveem da mesma maneira, o que levou à formação de entendimentos no sentido de que na Concessão Comum de Serviços Públicos apenas os riscos extraordinários (previstos no artigo 65, da Lei Federal 8.666/93), tais como mudanças de leis e atos tomados pelo poder público, poderiam ser compartilhados.

Essa posição é embasada no fato de o conceito legal de Concessão de Serviços Públicos mencionar que a delegação é feita “*por conta e risco*” do concessionário.

Contudo, é possível identificar tendência no sentido de que também na Concessão Comum de

Serviços Públicos o compartilhamento de riscos não extraordinários é admitido, com base no disposto no artigo 10 da Lei 8.987/95. . A título de exemplo dessa tendência, pode-se citar a Concessão da Ligação Transolímpica, feita pelo Município, onde há previsão para o compartilhamento do risco de demanda.

A tabela abaixo apresenta as principais distinções entre as PPPs e a Concessão Comum de Serviços Públicos.

Quadro 3. Principais Distinções entre as PPPs e a Concessão Comum de Serviços Públicos

	Contrato de PPP	Contrato de Concessões
Prazo	Superior a 5 e inferior ou igual a 35 anos	Até 50 anos.
Riscos	Repartição de riscos extraordinários e ordinários.	Repartição apenas de riscos extraordinários. Viabilidade da repartição de riscos ordinários deve ser avaliada em cada caso.
Ganhos Econômicos	Devem ser repartidos quando decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.	Lei é omissa. Viabilidade da repartição desses ganhos deve ser avaliada em cada caso.
Inadimplência do Parceiro Público	Definição dos fatos que gerem a inadimplência do parceiro público, prazo de regularização e condições de execução de garantia.	Lei é omissa. Inclusão de tais regras nos contratos de concessão é recomendável, observado que não haverão garantias dadas pelo parceiro público.
Desempenho	Parâmetros objetivos de desempenho e qualidade.	Lei é omissa. Inclusão de tais regras nos contratos de concessão é recomendável.
Remuneração do Parceiro Privado	Pelo parceiro público e pelos usuários do serviço, ou apenas pelo parceiro público, conforme o caso.	Somente pelos usuários do serviço.
Garantias	Tanto o parceiro privado quanto o parceiro público oferecem garantias.	Apenas o parceiro privado oferece garantias.
Penalidades	Aplicação de penalidades proporcionais às faltas do parceiro privado e do parceiro público.	Apenas em desfavor do concessionário.
Bens Reversíveis	Parceiro público deverá realizar vistorias e poderá reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar irregularidades detectadas.	Contrato tem que dispor sobre bens reversíveis, mas não há a previsão de penalidades.
Reajuste	Admite atualização automática dos índices, quando houver, sem necessidade de homologação pelo	Depende da homologação do poder concedente.

	parceiro público.	
SPE	Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída Sociedade de Propósito Específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.	Lei apenas autoriza, ou seja, não obriga, a constituição de SPE.

Fonte: PPP – Guia Legal para Empresários, Executivos e Agentes de Governo

3.11 Semelhanças e Diferenças entre Contratação Administrativa Tradicional x Concessão Patrocinada x Concessão Administrativa x Concessão Comum de Serviços Públicos

Quando consideradas as modalidades de contratação “Contratação Administrativa Tradicional”, “Concessão Patrocinada”, “Concessão Administrativa” e “Concessão Comum de Serviços Públicos”, é possível destacar as seguintes semelhanças e diferenças entre elas:

Quadro 4. Semelhanças e Diferenças entre Contratação Administrativa Tradicional x Concessão Patrocinada x Concessão Administrativa x Concessão Comum de Serviços Públicos

	Contratação Administrativa Tradicional	Concessão Comum	Concessão Patrocinada	Concessão Administrativa
Prazo	Até 5 anos	Até 50 anos	De 5 a 35 anos	De 5 a 35 anos
Valor	Não definido	Não definido	Mínimo de R\$ 20 milhões	Mínimo de R\$ 20 milhões
Remuneração	Pagamentos públicos	Tarifa	Tarifa + Contraprestação Pública	Contraprestação Pública
Garantia Contratual pelo Parceiro Privado	Exigível			
Garantia Contratual pela Administração Pública	N/A	N/A	Exigível	Exigível
Modalidade de Licitação	Diversas modalidades	Concorrência	Concorrência	Concorrência
Anuência Prévia para Alteração de Controle do Contratado	Não exigível	Exigível	Exigível	Exigível
Regime Jurídico do Contrato	Direito Público			
Usuário dos Serviços	Poder Público	População	População	Poder Público e/ou População

3.12 Principais Normas Aplicáveis às PPPs e Concessão Comum de Serviços Públicos

A verificação do marco regulatório aplicável a um determinado instituto consiste na identificação e análise das normas e regras existentes no ordenamento legal que sejam relacionadas com esse instituto.

O marco regulatório aplicável às Parcerias Público-Privadas e Concessões Comuns de Serviços Públicos no âmbito do Município do Rio de Janeiro é composto por normas de diferentes níveis hierárquicos. As principais normas sobre esse tema são as seguintes:

Em âmbito federal

- Constituição da República de 1988;
- Lei Federal 4.320/64, que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei Federal 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei Federal 8.987/95, que dispõe sobre o regime de Concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- Lei Federal 9.074/95, que estabelece regras adicionais sobre concessões e permissões de serviços públicos;
- Lei Complementar 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Lei Federal 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública; e,
- Portaria STN 614/06, da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de Parceria Público-Privada – PPP.

Em âmbito municipal

- Lei Orgânica do Município;
- Lei Municipal 207/80, que institui o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro;
- Lei Complementar Municipal 37/98, que dispõe sobre a delegação da prestação de serviços públicos;
- Lei Complementar Municipal 105/09, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas–PROPAR-RIO;
- Decreto Municipal 32.422/10, que aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO).

Essas normas são aplicáveis para regular desde a estruturação dos projetos de Concessão Comum de Serviços Públicos ou PPP até o respectivo contrato e sua execução.

Via de regra, tais normas serão aplicáveis para regular os seguintes aspectos relacionados com esses dois institutos.

Quadro 5. Principais Questões reguladas pelas Normas aplicáveis às Concessões e PPPs

NORMAS	PRINCIPAIS QUESTÕES REGULADAS EM CONCESSÃO E PPP
Constituição da República de 1988 Lei Orgânica do Município	> Competências legislativas relacionadas com a Concessão ou PPP. > Competência para a prestação e delegação dos serviços para a iniciativa privada. > Aspectos orçamentários.
Lei Federal 8.666/93 Lei Federal 8.987/95 Lei Federal 9.074/95 Lei Federal 11.079/04 Lei Complementar Municipal 37/98 Lei Complementar Municipal 105/09 Decreto Municipal 32.422/10	> Estruturação da Concessão ou PPP. > Licitação. > Contrato de Concessão ou PPP. > Fiscalização da execução contratual. > Extinção da Concessão ou PPP.
Lei Federal 4.320/64 Lei Complementar 101/00 Portaria STN 614/06 Lei Federal 11.079/04 Lei Complementar Municipal 105/09	> Aspectos orçamentários e contábeis da PPP.

Além das leis acima, deve ser considerado também na estruturação da Concessão Comum de Serviços Públicos ou da respectiva PPP as leis fiscais aplicáveis.

Adicionalmente, deve ser considerada a legislação setorial eventualmente aplicável à Concessão Comum de Serviços Públicos ou PPP, como, exemplificativamente, a Lei Federal 12.587/12, para os projetos envolvendo mobilidade urbana, e, a Lei Federal 11.445/07, para o caso de saneamento básico.

3.13 Concessões e PPP: Visão Resumida do Procedimento Legal desde a Estruturação até a Assinatura do Contrato

Concessões Comuns de Serviços Públicos e PPPs são modalidades de contrato administrativo firmados pela Administração Pública para a delegação de serviços públicos ou obtenção de serviços/utilidades para a Administração Pública.

Tais modalidades de contratação poderão ser utilizadas sempre que preenchidos os requisitos previstos nas leis indicadas nas Seções anteriores, observado sempre a necessidade de atendimento do interesse público tutelado pela Administração Pública.

A estruturação de uma Concessão Comum de Serviços Públicos ou uma PPP é tarefa complexa, que demanda uma série de providências durante a fase interna da licitação, de modo que seja evidenciada a viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica do empreendimento.

Os estudos de modelagem devem demonstrar, além da viabilidade propriamente dita, a conveniência e oportunidade da delegação pretendida.

Durante a modelagem, de forma que a legalidade do projeto seja assegurada, e assim evitados questionamentos pelos órgãos de controle (principalmente o Tribunal de Contas e Ministério Público) ou terceiros, é importante que sejam identificados e tratados de maneira apropriada os seguintes pontos:

Identificação do ente público competente para a Concessão de Serviços Públicos ou PPP

- Deve ser identificado quem pode realizar a contratação.
- Por vezes, a modelagem exigirá a edição de leis/decretos ou a assinatura de convênio de delegação para regular essa questão.
- Essa identificação deve ser feita tanto em relação ao ente federativo competente (União, Estado, Município ou DF) quanto em relação à estrutura interna (qual o órgão/entidade municipal poderá firmar o contrato).

Identificação dos serviços que serão concedidos

- Apenas os serviços públicos podem ser objeto de concessão para a iniciativa privada.

Exigência de autorização legal para a delegação dos serviços públicos

- Identificação da necessidade de lei autorizativa para a concessão dos serviços públicos envolvidos.

Marco regulatório e institucional em vigor

- Deve ser verificado se as normas em vigor no Município são suficientes para regular a contratação.
- Havendo necessidade de ajustes, deve também ser verificado quando tais mudanças devem ser feitas. Existirão casos que as alterações serão condição para a licitação ou para a assinatura do contrato.
- Podem também haver casos em que as mudanças poderão ser implementadas após o início da execução contratual.

Delegação de poderes para o concessionário

- Deve-se atentar para os poderes que serão delegados ao concessionário, uma vez que alguns poderes, como o de polícia, não podem ser objeto de delegação pelo poder público.

Fiscalização e regulação dos serviços

- Quem será o ente competente para a fiscalização e regulação dos serviços?
- Essa questão deve ser definida durante a modelagem.

Questões ambientais e patrimônio histórico

- Dependendo da natureza do projeto, esses pontos poderão trazer impactos relevantes, o que legitima a atuação de entidades de defesa de direitos difusos e coletivos.
- Deve haver constante inter-relação com os órgãos competentes para conceder as licenças e autorizações necessárias.

Orçamentos

- Tanto quanto possível, os orçamentos devem ser elaborados considerando listas e índices oficiais, uma vez que são esses os parâmetros considerados pelos órgãos de controle na avaliação dos empreendimentos.

Outras exigências legais

- Em determinados casos, caso a modelagem preveja o pagamento de subsídios pelo Poder Público, pode ser necessária a edição de lei específica.
- Na Concessão Patrocinada, caso mais de 70% da remuneração da concessionária seja paga pela Administração, também será necessária a edição de lei autorizativa.
- Poderá também haver a necessidade de lei caso a modelagem preveja isenções tributárias.

Ponto importante a ser considerado no campo das PPPs é o estabelecido no artigo 24, da lei municipal de PPP, que determina que *“a Administração Pública somente poderá contratar Parceria Público-Privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a três por cento da receita corrente líquida do exercício e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não excedam a três por cento da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.”* O artigo 28 da lei federal de PPP, conforme alterada pela Lei Federal 12.766/12, fixa esse percentual em 5% da receita líquida dos Estados e Municípios.

Nota

O percentual a ser observado no Município do Rio de Janeiro é o de 3% da receita corrente líquida, uma vez que fixado pela lei local.

Esse ponto é crítico na estruturação de PPPs. O conceito de “receita corrente líquida” é dado pela Lei Complementar 101/00, que determina o seguinte:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: (...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.”

Durante os estudos, a questão envolvendo a contabilização das despesas relacionadas com a PPP a ser contratada deve também ser analisada. Para tanto, devem ser consideradas as regras da Portaria STN 614/06, que determina que “*o critério para registro das parcerias nas demonstrações contábeis dos entes públicos deverá refletir a essência de sua relação econômica com as Sociedades de Propósito Específico – SPE constituídas para operacionalizar a PPP.*”

A contratação de Concessão Comum de Serviços Públicos ou PPP pelo Município do Rio de Janeiro deve ser precedida de licitação, na modalidade concorrência, conforme determinações contidas no artigo 10, da Lei 11.079/04.

Após a definição do licitante vencedor, da homologação e adjudicação, deve ser firmado o respectivo contrato, atendidas as condições precedentes indicadas no edital. Em geral, tais condições são as seguintes:

- Constituição da sociedade de propósito específico – SPE pelo vencedor da licitação;
- Contratação de seguros; e,
- Contratação da garantia de execução contratual (*performance bond*) em favor do poder público.

No caso de PPPs, o contrato deverá ser necessariamente firmado com uma SPE. No caso de Concessão de Serviços Públicos, embora a constituição de SPE não seja obrigatória, é recomendável que tal medida seja exigida no edital. A celebração do contrato com uma SPE é benéfica pelo fato de:

- Facilitar a fiscalização das atividades da concessionária, que serão todas relacionadas com a Concessão ou PPP;
- Prestigia o princípio da transparência; e,
- Evita a contaminação dos negócios da concessionária por outros não relacionados com a Concessão ou a PPP.

Caso a SPE que irá executar o contrato de PPP conte com a participação do Município, deve ser observado o disposto na Lei Municipal 4.330/06, observado que o poder público não poderá ser titular da maioria do capital votante da sociedade, conforme artigo 9º, § 4º, da Lei Federal 11.079/04.

Antes da assinatura do contrato de PPP, a Secretaria da Fazenda deve encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional as informações necessárias para comprovação de que as despesas que serão geradas pelo contrato de PPP ficarão dentro do limite de participação da receita corrente líquida do Município.

A fiscalização desses contratos deverá ser exercida, de maneira direta ou indireta, pelo ente contratante, podendo haver a presença de uma agência reguladora com competência para expedir normas e fiscalizar a prestação dos serviços pela concessionária.

A regulação e fiscalização dos serviços por agência reguladora é positiva na medida em que tais funções são outorgadas para um ente com competência e expertise específica para tais funções. Para que a fiscalização seja exercida por uma agência reguladora, deve ser editada lei para sua criação e estruturação.

O acompanhamento próximo da execução do contrato pelo concessionário é medida extremamente relevante para a garantia de manutenção dos níveis de serviço esperados.

3.14 O PROPAR-RIO e suas Diretrizes

O Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas – PROPAR-RIO foi estabelecido pela lei

municipal de PPP e é destinado ao fomento e implementação das PPPs no Município do Rio de Janeiro como forma de viabilização de projetos públicos do interesse da população.

As diretrizes estabelecidas para o programa são as seguintes:

- eficiência no cumprimento das obrigações do Município e no emprego dos recursos da sociedade;
- competitividade na prestação de serviços;
- respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos de sua execução;
- indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do poder público municipal;
- responsabilidade fiscal na celebração e execução dos contratos;
- publicidade e transparência dos procedimentos e das decisões;
- repartição objetiva dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los;
- sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria;
- qualidade e continuidade na prestação dos serviços objeto da parceria;
- remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
- estímulo à justa competição na prestação de serviços;
- segurança jurídica;
- vinculação aos planos de desenvolvimento econômico, social e ambiental do Município;
- participação popular, mediante consulta pública.

As diretrizes aplicáveis ao PROPAR-RIO condicionam a estruturação dos projetos de PPP em benefício não só das partes envolvidas (Administração, concessionária e usuários), como também da coletividade como um todo.

Figura 14. Conselho Gestor de PPP



3.15 Setores Inicialmente Considerados

Podem ser incluídos no PROPAR-RIO projetos de PPP nas seguintes áreas:

- educação, cultura, saúde e assistência social;
- transportes públicos;
- rodovias, pontes, viadutos e túneis;
- portos e aeroportos;
- terminais de passageiros e plataformas logísticas;
- saneamento básico;
- destino final do lixo - centro de tratamento de resíduos;
- dutos comuns;
- desenvolvimento de atividades e projetos voltados para a área de pessoas com deficiência;
- ciência, pesquisa e tecnologia;
- agricultura urbana e rural;
- energia;
- habitação;
- urbanização e meio ambiente;
- esporte, lazer e turismo;
- infraestrutura de acesso às redes de utilidade pública;
- infraestrutura destinada à utilização pela Administração Pública;
- incubadora de empresas;
- assuntos de interesse local.

Quadro 6. Serviços de Competência do Município do Rio de Janeiro

A competência dos municípios para a prestação de serviços públicos contempla todos os serviços de interesse local, com exceção daqueles de competência da União e dos Estados, como, respectiva e exemplificativamente, os serviços de telecomunicações e a distribuição de gás canalizado. A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (artigo 30, inciso VI) e a Lei Municipal de PPP (artigo 4º) citam os seguintes serviços como de competência do Município:

- Limpeza pública;
- Educação, cultura, saúde e assistência social;
- Transportes públicos;
- Rodovias, pontes, viadutos e túneis;
- Portos e aeroportos;
- Terminais de passageiros e plataformas logísticas;
- Saneamento básico;
- Destino final do lixo – centro de tratamento de resíduos;
- Dutos comuns;
- Desenvolvimento de atividades e projetos voltados para a área de pessoas com deficiência;
- Ciência, pesquisa e tecnologia;

- Agricultura urbana e rural;
- Mercados, feiras e matadouros locais;
- Cemitérios, fornos crematórios e serviços funerários;
- Iluminação pública;
- Habitação;
- Urbanização e meio ambiente;
- Esporte, lazer e turismo;
- Infraestrutura de acesso às redes de utilidade pública;
- Infraestrutura destinada à utilização pela Administração Pública;
- Incubadora de empresas;
- Assuntos de interesse local.

Esses são setores que podem ser inicialmente considerados para projetos de PPP. Em janeiro de 2013, o Município do Rio de Janeiro tinha contratos de PPP firmados nas áreas de urbanização e meio ambiente (PPP do Porto Maravilha) e esporte, lazer e turismo (PPP do Parque Olímpico). Encontrava-se em processo de licitação uma PPP para a Concessão Patrocinada de um sistema de VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) na Região Central e Portuária do Município.

4. Órgãos Municipais que Atuam nas PPPs e Concessões

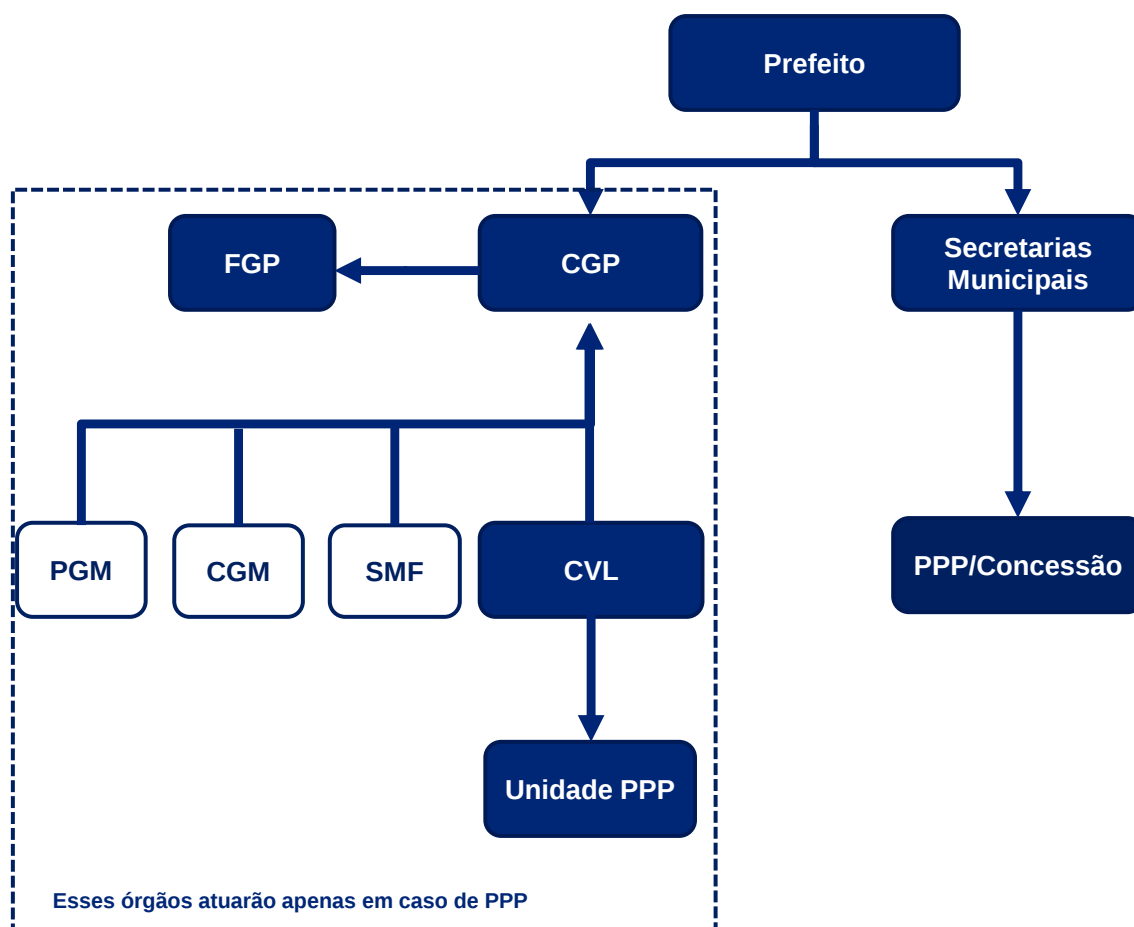
O desenvolvimento de um projeto de PPP/Concessão no Município do Rio de Janeiro exige a participação e interação entre diferentes órgãos/entidades municipais.

4.1 Estrutura Institucional Relacionada com as PPPs no Município do Rio de Janeiro

A estrutura institucional relacionada com as PPPs no Município do Rio de Janeiro é composta pelos seguintes órgãos/entidades:

- Chefia do Poder Executivo (Prefeito).
- Secretarias Municipais e Outras Entidades Municipais.
- Conselho Gestor do PROPAR-RIO (CGP).
- Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP).
- Secretaria da Casa Civil (CVL).
- Secretaria da Fazenda (SMF).
- Procuradoria Geral do Município (PGM).
- Controladoria Geral do Município (CGM).
- Subsecretaria de Projetos Estratégicos e Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas (Unidade de PPP).
- Outros órgãos municipais.

Figura 15. Estrutura Institucional Aplicável



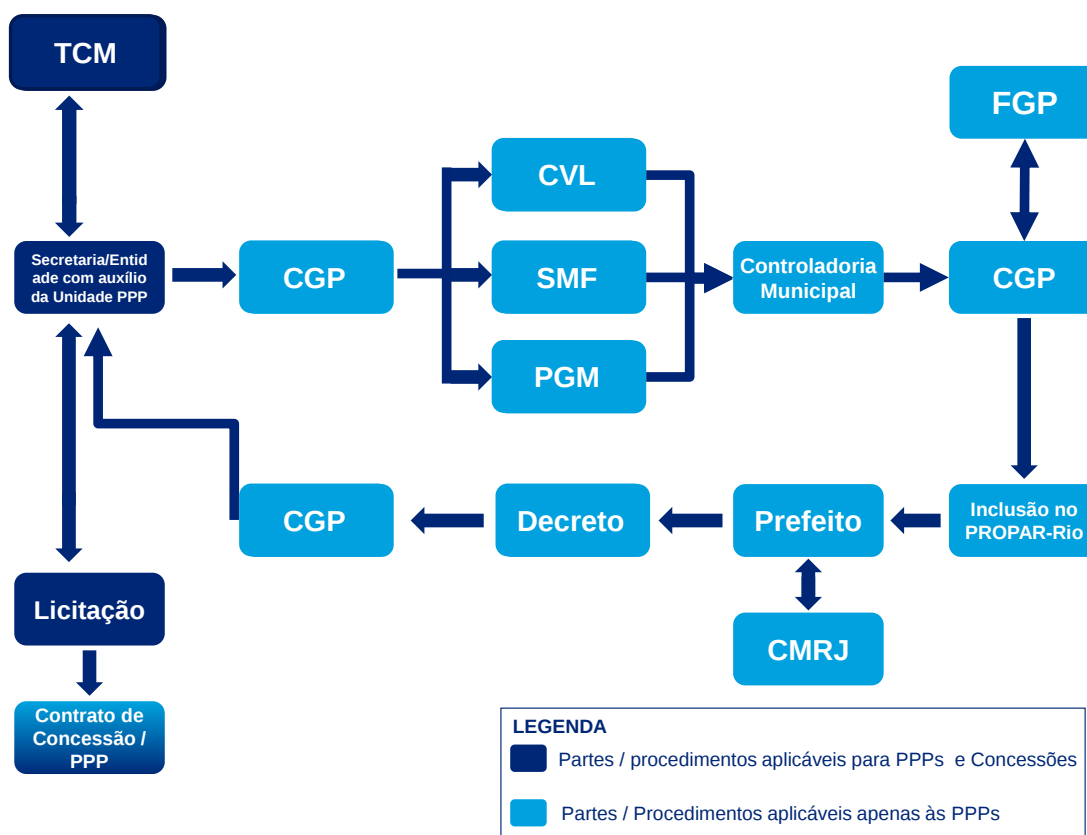
Além dos órgãos do Poder Executivo Municipal, também participam desse processo:

- O Tribunal de Contas do Município - TCM; e
- A Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro - CMRJ.

4.2 Interação Entre as Partes Envolvidas

A interação entre as partes municipais envolvidas ocorre da seguinte maneira:

Figura 16. Interação entre as Partes Envolvidas



4.3 Competências

As competências de cada parte estão previstas lei municipal de PPP e nos Decretos Municipais 32.120/10 e 32.422/10. A tabela abaixo indica quais são as principais competências de cada entidade governamental:

Quadro 7. Competências

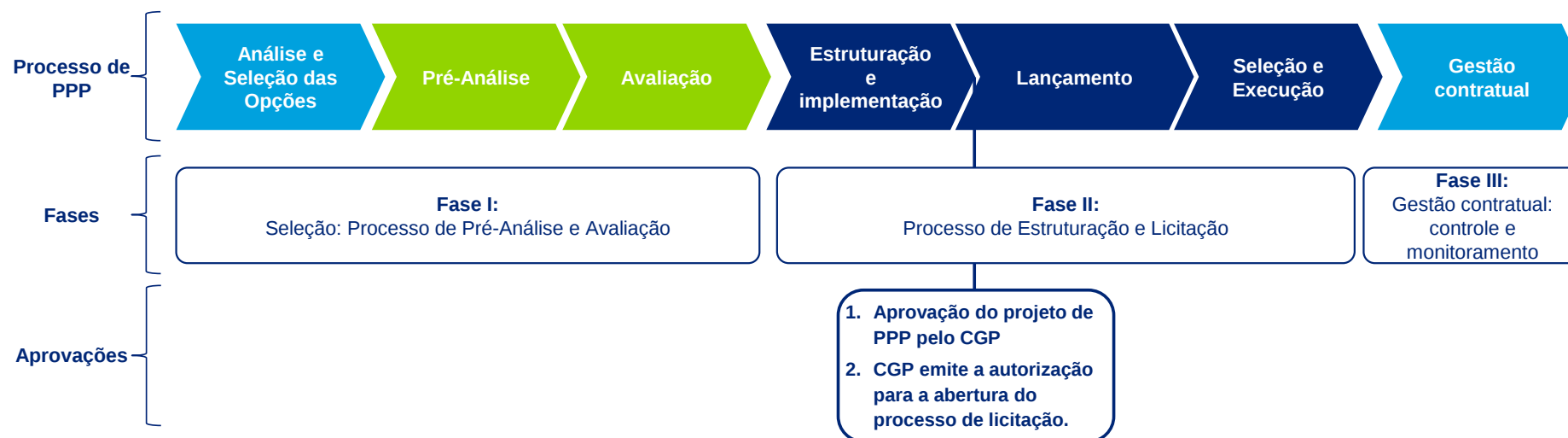
PODER EXECUTIVO	
Órgão	Principais Funções
Prefeito	> Indicar os membros do CGP. > Dar publicidade aos projetos incluídos no PROPARG-RIO.
Secretarias Municipais	> Realizar os estudos da PPP/Concessão. > Licitar o projeto. > Assinar o contrato de PPP/Concessão. > Fiscalizar sua execução direta ou indiretamente.
Conselho Gestor do PROPARG-RIO	> Gerir o PROPARG-RIO. > Aprovar estudos técnicos e a inclusão de projetos no PROPARG-RIO.

	RIO. > Autorizar abertura de licitações de PPP. > Autorizar utilização de recursos do FGP.
Fundo Garantidor FGP	> Prestar garantias nos contratos de PPP.
Unidade de PPP	> Desenvolver os estudos da PPP/Concessão ou auxiliar as secretarias na sua elaboração. > Atuar como Secretaria Executiva do CGP.
CVL	> Analisar o mérito dos projetos de PPP, seu enquadramento no PROPAP, suas metas e atratividade para o setor privado.
SMF	> Verificar o cumprimento das regras orçamentárias e fiscais.
PGM	> Analisar a viabilidade jurídica dos projetos de PPP.
CGM	> Verificar o cumprimento das normas de controle interno pelo projeto de PPP.

Demais Órgãos Envolvidos	
Órgãos	Principais Funções
Tribunal de Contas do Município	> Analisa os editais e contratos. > Fiscaliza sua execução.
Câmara Municipal dos Vereadores	> Deve ser cientificada dos projetos de PPP e seu andamento.

5. Visão Geral do Processo / Ciclo do Projeto

Figura 17. Ciclo de Vida Projeto Simplificado



O ciclo de vida do projeto consiste em três principais fases:

- **Seleção: Processo de Pré-Análise e Avaliação.**
 - O desenho do projeto é definido em um nível básico, a pertinência econômica e a solidez são testadas e confirmadas. Se potenciais alternativas ao projeto (no aspecto técnico) são possíveis, uma solução técnica preferencial é definida (através de métodos como “custo-benefício”, ou efetividade de custo, ou um mix dos critérios).
 - O projeto é também testado conceitualmente como uma potencial PPP (pré-análise). Isso deve ser feito antes ou em paralelo, caso não haja a alternativa de fazê-lo com recursos públicos (ou orçamentários).
 - Uma vez que o projeto é propriamente identificado e pré-definido como uma PPP e a Pré-Análise for satisfatória, uma avaliação completa deve ser realizada (em aspectos técnicos, legais, econômicos e financeiros). A avaliação poderá ser feita por fases, para gradualmente aprofundar e completar a análise, a menos que solidez e a viabilidade econômica sejam claras o suficiente para assumir o risco relacionado com os custos que uma análise completa poderá gerar.
 - Deve-se observar também que tipicamente a avaliação econômica é feita sem considerar a alternativa de financiamento (como PPP ou não). Isto é, deve ser feita antes da análise financeira, da orçamentária-financeira (*affordability*) e da análise do *VfM*. O ponto principal é que se o projeto não puder adicionar valor em termos socioeconômicos não merecerá ser considerado para desenvolvimento/lançamento independentemente da forma de contratação ou financiamento.
 - **Estruturação, Licitação e lançamento do projeto.**
 - Essa etapa começa após o projeto estar avaliado de maneira satisfatória, ou seja, é considerado como viável em todos os sentidos (legal, técnico, econômico e financeiro).
 - Do ponto de vista orçamentário-financeiro (*affordability*), há indicação (preliminar) de que o projeto é viável.
 - Do ponto de vista técnico, a solução está definida.
 - Agora é o momento da definição final do projeto (sendo necessário fornecer detalhes do projeto para os gestores de PPP), assim como a definição do contrato, ou seja: a estruturação da PPP (estrutura financeira e de risco), elaboração de documentos, refinamento do modelo financeiro, cálculo do atendimento dos limites orçamentários (*affordability*) e implementação do processo de obtenção das autorizações para que o projeto seja publicado.
 - Essa fase tem ainda outras etapas, tais como o gerenciamento do processo de licitação, incluindo o julgamento final.
- Nota

A análise do *VfM* pode ser feita nessa fase (em estágios anteriores, como mais um teste antes que seja autorizada a publicação do projeto) ou poderá ser feito antes do início dessa etapa (ou seja, na avaliação).
- **Execução, monitoramento e controle do contrato, (ou gestão do contrato).**
 - Enquanto as duas fases anteriores são desenvolvidas no Manual e nos Guias Suplementares, essa terceira parte do ciclo de vida do projeto não é o objeto destas diretrizes.
 - Ainda assim, são fornecidas recomendações sobre ela nesses documentos, uma vez que o controle e monitoramento devem ser considerados na elaboração do contrato e dos documentos da licitação.

- Pode ser considerado um estágio adicional após a assinatura do contrato, que seria o comissionamento.
- O controle e a fiscalização das obras serão concluídos quando houver a aceitação destas e a infraestrutura estiver pronta para que as operações sejam iniciadas.
- O monitoramento pode ser considerado especificamente para o desempenho da infraestrutura através destas operações durante sua vida útil, assim como o desempenho do parceiro privado nesse período.
- O gerenciamento do contrato é um termo mais amplo, que se refere a toda a gestão do contrato como mecanismo para que o VfM seja preservado durante a sua execução e o contrato como um instrumento de parceria funcione adequadamente.

Anexo 1. Projetos de PPP e Concessão Contratados pelo Município

Os principais contratos de PPP e Concessão já firmados pelo Município são os seguintes:

Quadro 8. Contratos de PPP e Concessão já firmados pelo Município

PPP DO PORTO MARAVILHA	
Partes	Concessionária Porto Novo e CDURP
Valor do Contrato	R\$ 7.609.000.000
Modalidade	Concessão Administrativa
Prazo	15 anos
Contraprestação Pública	- Contraprestação pública mensal fixa no montante de R\$ 10 milhões; e, - Contraprestação pública anual correspondente ao montante de cada etapa. - Ambas as Contraprestações são quitadas através de Cepacs.
Garantia Pública	Cessão fiduciária de recebíveis
Reajuste	IPCA

PPP DO PARQUE OLÍMPICO	
Partes	Concessionária Rio Mais e Município do Rio de Janeiro
Valor do Contrato	R\$ 1.351.969.700,65
Modalidade	Concessão Administrativa
Prazo	15 anos
Contraprestação Pública	- Contraprestação pecuniária mensal - Contraprestação pecuniária por conclusão de etapa - Contraprestação imobiliária por conclusão de etapa
Garantia Pública	Bens imóveis
Reajuste	IPCA

CONCESSÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO DA AP-5	
Partes	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Grupo Foz 5 e Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro - Rio-Águas
Valor do Contrato	R\$ 3.000.000.000,00
Modalidade	Concessão de Serviços Públicos
Prazo	30 anos
Reajuste	IPCA

CONCESSÃO DA LIGAÇÃO TRANSOLÍMPICA	
Partes	Secretaria Municipal de Obras – SMO e Concessionária Transolímpica S.A.
Valor do Contrato	R\$ 1.551.729.529,01
Modalidade	Concessão de Serviços Públicos precedida de Obra Pública
Prazo	35 anos
Reajuste	IPCA