



POR QUE AS PPP NÃO ACONTECEM?

Discorrer sobre os principais entraves ao estabelecimento de PPP e relatar a proposta adotada pelo TCEMG para acompanhamento dessas contratações.

Partindo do pressuposto de que já existe certo conhecimento disseminado sobre PPP, supõe-se que algumas conjeturas já foram feitas para responder essa pergunta.

1. Crença de que as PPP são um modelo importado, que não se adequa à realidade brasileira.
2. Suposição de que as PPP são muito complexas e por isso seja difícil despertar o interesse público ou privado, para implementá-las.
3. O ambiente econômico, social ou institucional ainda não comporta PPP.
4. As PPP não representam vantagem.
5. Os órgãos de controle têm representado um entrave para as PPP.

De fato, todas essas circunstâncias e muitas outras que não vamos mencionar, têm contribuído para que não tenham vingado ainda muitos projetos de parceria público-privada, nos moldes da Lei Federal 11079/2004. Então, ao invés de respostas surgem questões que nos levam a uma outra pergunta:

As PPP vão acontecer? Vejamos:

Em relação ao fato de ser modelo importado, não significa que não possa ser útil e bom para a nossa sociedade.

Ademais, as PPP foram institucionalizadas pela Lei Federal 11079/2004.

Observe-se que a Inglaterra, berço das PPP, já conta com quase 900 projetos públicos, de diversas que tenha havido um marco legal para esse tipo de contratação.

As PPP exigem mecanismos mais sofisticados do que estamos acostumados a lidar e além de tomar mais tempo para serem elaboradas, demandam um nível de conhecimento para o qual a Administração Pública e órgãos de controle não estão adequadamente preparados.

Apesar da complexidade, ou justamente por isso, oferecem nova forma de planejar e operar serviços, com possibilidades de diversas vantagens aos envolvidos.

Estamos em um momento muito delicado, principalmente pela pressão gerada pela necessidade dos investimentos para a Copa 2014, o que tem desencadeado um processo mais acelerado de busca pela viabilização de investimentos por meio de PPP.

As PPP, desde que bem elaboradas, também oferecerem vantagens em relação aos modelos tradicionais. Entre elas:

- Pagamento por *performance*.
- Maior comprometimento do parceiro privado com os resultados da gestão.
- Antídoto para a mentalidade de curto prazo, tanto do setor público quanto do privado.

É inegável a responsabilidade dos Tribunais de Contas PPP, ao fiscalizar os contratos de PPP, principalmente considerando os altos valores envolvidos e o longo prazo desses contratos que impactarão gerações.

PPP não é privatização. Não basta analisar a contratação e esquecer...

Então, os órgãos de controle têm de se preparar (melhor seria estarem preparados), não em relação a permitir ou não permitir PPP.

Não se trata de representar entrave mas, sim, assumir seu papel na condução e nos resultados que esse instrumento terá no país.

SIM !

E já estão acontecendo.

Vejam esse levantamento primário,
realizado a partir de dados disponíveis
em diversos sítios da internet.

Projetos de PPP no Brasil

UF	União	SP	MG	RJ	BA	PE	DF	CE	RS	total
Em estudo	02	03	08	02	01	04	01	–	–	21
Em licitação	01	08	02	–	–	–	01	02	02	16
Assinados	02	05	05	01	03	03	02	–	–	21









Os Tribunais de Contas têm papel fundamental nesse momento, à medida que direciona para boas práticas, difunde conhecimento e aprova *benchmankings*.

Para isso, é necessário compreender que as PPP e concessões comuns são mecanismos que demandam uma abordagem diferencial daquela usualmente adotada em contratos sob a égide da Lei Federal 8.666/93.

- Grande vulto financeiro e longo prazo contratual;
- Implicam em uma maior autonomia do setor privado para gerenciar o empreendimento;
- Assimetria de informação;
- Financiamento assegurado em parte pelo setor privado, às vezes por financiamentos públicos, ou ambos, através de complexas montagens jurídico-financeiras envolvendo os diversos intervenientes;

- O agente econômico participa em diferentes fases do projeto (concepção, realização, aplicação, financiamento);
- Distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado.
- Necessidade de justificativa para a opção PPP, demonstrada através de estudos técnicos.

A modelagem econômico-financeira equaciona os interesses público e privado e os parâmetros de equilíbrio do contrato.

Observe-se que, a partir do equacionamento das variáveis técnicas e econômicas é que deverá ser tomada a decisão sobre qual a forma mais vantajosa, a qual poderá ser PPP ou concessão. Ou poderá recair no âmbito de aplicação da Lei 8.666/93.

Destaca-se que esses modelos são sensíveis a quaisquer alterações nas variáveis conjugadas, tais como: tecnologia envolvida e metodologia de execução que alterem o custo dos investimentos; alterações em índices econômicos; época de aplicação efetiva dos investimentos; mudanças na legislação vigente, entre outros.

A elaboração desses modelos e análise das variáveis demandam estudos complexos, com interfaces em diversas áreas de conhecimento.

Por essa razão, as análises desses projetos são mais bem desenvolvidas por Unidade composta por equipe multidisciplinar, atuando em todas as etapas do processo, de modo a propiciar maior intercâmbio de informação.

Assim, apresentaremos a proposição feita pelos técnicos do TCEMG e incorporada na reestruturação efetivada em 2010, para a constituição de uma unidade técnica específica para análise de PPP e concessões comuns.

PROPOSTA PARA FORMAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA

Ao invés de sugerir um modelo acabado serão apresentadas a seguir as necessidades e condicionantes que vão interferir nessa estruturação, considerando que a Unidade estará compondo uma organização maior que envolve outros órgãos e unidades dos Tribunais de Contas.

1 - É importante que a Unidade esteja envolvida em todo o processo de contratação das parcerias.

O acompanhamento de todo o processo pela mesma Unidade permitirá a consolidação e o aperfeiçoamento dos conhecimentos adquiridos, bem como maior homogeneidade e consistência das análises, contribuindo para maior celeridade e tempestividade nas decisões do Tribunal.

O processo de controle deverá envolver o acompanhamento do lançamento de projetos, seja a partir de procedimentos de manifestação de interesse, de audiências públicas bem como, dos processos de consulta pública, da análise de editais de licitação até o acompanhamento da execução contratual.

Esses contratos pressupõem, ainda, revisões periódicas, as quais, para serem corretamente avaliadas dependem do entendimento de toda a sistemática do processo.

PROPOSTA PARA FORMAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA

No caso de grandes projetos, ou outros casos em que seja necessária a participação de outros setores do Tribunal, deverá ser mantida a prerrogativa da Unidade Técnica aqui proposta para programar e coordenar essas ações conjuntas.

2 – Não é recomendável que a Unidade esteja atrelada a uma estrutura exclusivamente estadual ou municipal.

A capacitação em parcerias público-privadas e concessões é complexa e abrange projetos públicos que poderão vir a ser desenvolvidos tanto no âmbito estadual quanto municipal.

A criação de uma Unidade para atendimento às duas esferas de governo propiciará melhor aproveitamento da equipe e de outros recursos alocados (equipamentos, capacitação, etc), bem como a uniformização das análises.

3 - A Unidade não deverá estar atrelada a estrutura técnica de análises específicas

Tem-se observado que existe uma tendência de que as análises de PPP recaiam sobre engenheiros.

Porém, os processos de parcerias público-privadas e concessões transcendem a mera execução de obras.

Contratos de PPP pressupõem a sinergia entre a aplicação dos investimentos (em obras, equipamentos, etc.) e a operação e manutenção do empreendimento, com vistas à otimização da prestação do serviço.

Entende-se que também não faz sentido atribuir análises por setores diferentes conforme etapa da contratação, como por exemplo, análise de edital e o acompanhamento da execução contratual realizado por unidades distintas.

Isso porque o acompanhamento da execução contratual favorece o aperfeiçoamento da análise dos procedimentos relativos à fase interna e dos editais.

Dessa forma, a ligação direta da Unidade aqui proposta a uma estrutura específica de engenharia ou de análise de editais, por exemplo, limitaria o desenvolvimento integral da sistemática citada anteriormente, a qual consideramos ideal para as análises dessas contratações.

4 - É recomendável que a nova Unidade seja formada por equipe multidisciplinar

A formação multidisciplinar é desejável por pressupor a contribuição de diversos enfoques sobre as análises. Entretanto, esse não é o único parâmetro para formação da equipe, sendo interessante também a participação de profissionais habituados a trabalhar em setores transversais à sua formação (como exemplo citamos, advogados acostumados a análise de editais de serviços de engenharia ou engenheiros acostumados a trabalhar com contratos e com conceitos de contabilidade e economia, etc).

5 - Necessidade de plano de capacitação

Deverá ser estruturado um plano de capacitação mínima para nivelamento inicial da equipe, que envolva conhecimentos das normas gerais de parcerias público-privadas e concessões, conhecimento de análises econômico-financeiras e cursos na área de informática, principalmente o domínio do Excel.

Em seguida deverá ser providenciada uma capacitação mais aprofundada, provavelmente em nível de pós-graduação.

A estruturação de projetos de PPP e concessões envolve áreas de ponta e uma gama variada de projetos. A capacitação aqui referida, por si só, não seria suficiente para compensar a defasagem de conhecimento já existente.

Assim, deverá ser considerado um plano permanente de capacitação e atualização de conhecimentos.

Face ao volume e densidade dos estudos necessários para implementação de PPP, é ideal uma atuação prévia ao lançamento de editais, ainda na fase de planejamento.

Não se trata de intervir na discricionariedade da Administração Pública. Porém, caso seja aguardado o início da licitação, pode não haver tempo hábil para a Unidade Técnica proceder as análises, o que pode derivar em análises incompletas ou sustação indevida do procedimento licitatório.

Assim, pode haver necessidade de adaptação ou inserção de novos procedimentos de fiscalização e tramitação na instituição para contemplar essa possibilidade.

Alerta-se para o fato de que, a depender do número de servidores e capacitação da equipe, deverá ser estabelecido um critério de seleção a fim de compatibilizar quantidade de projetos a ser analisada e a capacidade da equipe.

- Unidade técnica específica para análise de concessões e PPP;
- Objetos de análise definidos no planejamento anual;
- Instrução Normativa em fase de aprovação;
- Sistema informatizado para recebimento de informações sobre PPP em elaboração;
- Capacitação básica aplicada a 06 servidores;
- 02 projetos de PPP e 01 de concessão comum acompanhados previamente.

- Boa recepção dos jurisdicionados que, via de regra, têm acatado as recomendações da equipe;
- Assim, são obtidos aprimoramentos nos procedimentos licitatórios;
- Os procedimentos que não passaram pela análise prévia da Unidade foram objetos de denúncia ou representação no TCEMG;

- Os jurisdicionados têm demonstrado expectativa e interesse na análise prévia de seus editais, porém estamos ainda condicionados ao limite da capacidade da equipe.
- A expansão da aplicação dos conceitos de PPP a outros institutos, como a cessão onerosa de uso, e os resultados da atuação preventiva demonstra a necessidade imediata de expansão da equipe em número de servidores e capacitação.

- As PPP já estão acontecendo no Brasil.
- É necessário que os Tribunais de Contas e órgãos controle estejam preparados para o acompanhamento e fiscalização;
- É recomendável a estruturação de uma unidade técnica, de formação multidisciplinar, apta a atuar em todas as etapas dessas contratações;
- O acompanhamento prévio é o recomendado.

- O trabalho em equipe é primordial;
- Trabalhar em fase de mudança de paradigma exige forte estrutura técnica e pessoal, do auditor e da Instituição;
- Os resultados positivos consolidam as instituições e induzem à redução dos riscos e conseqüentemente, dos custos das contratações;
- É preciso garantir continuidade e consistência nos trabalhos, pois quanto mais o tempo transcorre mais visíveis e significativos são os resultados.

Maria Aparecida Aiko Ikemura

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e
Parcerias Público-Privadas – TCEMG

Fone: (31) 3348-2456

Email: mikemura@tce.mg.gov.br