revista síntese

ecg
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

Tribunal de Contas
Estado do Rio de Janeiro

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

revista síntese

CONSELHO DELIBERATIVO DO TCE-RJ

Presidente
Rodrigo Melo do Nascimento

Vice-Presidente e Presidente do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Márcio Henrique Cruz Pacheco

Corregedora-Geral do TCE-RJ
Marianna Montebello Willeman

Gabinete dos Conselheiros
José Gomes Graciosa
Marco Antônio Barbosa Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo Melo do Nascimento
Márcio Henrique Cruz Pacheco

Gabinete dos Conselheiros-Substitutos
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Ministério Público de Contas
Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral
Sérgio Cavalieri Filho

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão
Adriana Ramos Costa

Secretária-Geral da Presidência
Marina Guimarães Heiss

Chefe de Gabinete da Presidência
Laelio Soares de Andrade

Secretário-Geral de Controle Externo
Oséias Pereira de Santana

Secretário-Geral de Administração
Marcelo Langeli Ceranto

Subsecretário de Tecnologia da Informação
Lucio Camilo Oliva Pereira

Diretor-Geral de Relações Institucionais e Comunicação
Carlos Cinelli

Diretor-Geral de Segurança Institucional
André Luiz Silveira

REVISTA SÍNTESE

v. 1, n.1, jan./dez. 2024

A Revista Síntese é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, em formato online, de acesso aberto e gratuito, com periodicidade anual.

O periódico, publicado entre 2006 e 2019 e retomado em 2024, tem como objetivo disseminar trabalhos técnico-científicos, tais como artigos de pesquisa e resenhas críticas de obras científicas, nas áreas de administração pública, controle externo, auditoria, direito público, contabilidade pública e áreas afins. Tem como público-alvo Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, Procuradores e servidores de Tribunais de Contas, bem como integrantes e colaboradores da Administração Pública em geral, de instituições de ensino superior e da sociedade civil.

A Revista Síntese tem como mantenedora o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, sendo financiada com recursos dessa instituição e tem como intuito de disponibilizar, livre e gratuitamente, todo seu conteúdo acadêmico e científico.

As opiniões emitidas em textos assinados são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

CONSELHO EDITORIAL

Presidente
Conselheiro Marcio Henrique Cruz Pacheco

Editor-Chefe
Conselheiro Marcelo Verdini Maia

Membros Externos
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (Instituto Rui Barbosa, TCE-CE)
Conselheiro Felipe Galvão Puccioni (TCM-RJ)

Membro interno
Dr. Nilton Cesar da Silva Flores

Direção-Geral da Escola de Contas e Gestão
Dra. Adriana Ramos Costa

Editoria Executiva
Dayane C. de Oliveira Silva

Projeto Gráfico
Diretoria de Relações Institucionais e Comunicação (DRC)

Diagramação e editoração
Coordenadoria-Geral de Gestão e Tecnologia Educacional (CGT)

Equipe de Revisão
Ilvana Souza do Amaral, Hermeson Luis de Souza Ferreira e Thalita Martins Nogueira (ECG/TCE-RJ).

R585 Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas.
Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. v. 1, n. 1 (2024)- . Rio de Janeiro: ECG/TCE-RJ, 2024- .

Interrompida em 2019.
Renomeada como Revista do TCE-RJ até o v. 4, n. 2, jul./dez. 2023.

Anual.
ISSN: 2675-763X (online)
ISSN: 0103-5517 (impresso)

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3.Tribunal de Contas. I. Título.

CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Ilvana Sousa do Amaral (CRB-7/4840) da Biblioteca da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG/TCE-RJ)

EDITORIAL

Marcio Henrique Cruz Pacheco
Vice-Presidente e Presidente do Conselho Superior da ECG – TCE-RJ

Com imenso entusiasmo, anunciamos o retorno da Revista Síntese, que, após uma pausa desde sua última publicação em 2019, ressurge em dezembro de 2024 com uma edição inaugural de uma nova fase. Este retorno representa mais do que uma continuidade: é um marco de renovação, um reencontro com o universo acadêmico e uma afirmação de nosso compromisso com a produção e disseminação do conhecimento e o aperfeiçoamento da gestão pública.

Entre 2006 e 2019, a Revista Síntese destacou-se como um meio essencial para promover a reflexão, o debate e o espraiamento de ideias no campo do controle externo, da administração pública e das políticas públicas. Durante o período de 2020 a 2023, sua continuidade foi assegurada pela Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que seguirá desempenhando um papel central na comunicação institucional.

Este novo momento, iniciado em 2024, marca a coexistência de duas publicações distintas no TCE-RJ: a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com um perfil voltado à comunicação institucional e noticiosa, e a Síntese, que agora retoma seu espaço como veículo exclusivo de trabalhos de caráter acadêmico-científico. Com produções de excelência, a Revista Síntese reafirma seu compromisso em fomentar o diálogo interdisciplinar entre profissionais das mais diversas áreas,

entrelaçando a academia, o setor público e a sociedade civil, consolidando-se como um pilar no avanço do conhecimento aplicado à gestão pública.

As ações planejadas e executadas durante o processo de reestruturação da Revista Síntese envolveram a elaboração e aprovação de nova resolução regulamentadora e de outros documentos norteadores para o processo editorial, tais como, as Normas para Submissão de Artigos, a Política Editorial e a Política de Tratamento de Dados Pessoais, documentos que levaram em consideração as melhores práticas editoriais no meio acadêmico.

Com nova identidade visual para marcar esta nova fase a Revista Síntese contou com a contratação de empresa responsável pelo suporte técnico ao *software Open Journal Systems* (OJS). Com a implantação dessa plataforma, foi possível estabelecer um novo processo editorial para a Revista que, a partir do próximo ano, passa a ser de fluxo contínuo. Houve, ainda, curso de capacitação para uso e gerenciamento da plataforma *Open Journal Systems*, com a participação de servidores de todas as unidades organizacionais da Escola.

O ano de 2024 foi especialmente significativo para a Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Demos novos passos em busca da consolidação de nosso papel como um centro de referência em capacitação e pesquisa, com iniciativas que certamente impactarão os próximos 5 anos.

Uma dessas iniciativas foi o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2025-2029, documento que servirá para orientar a atuação da Escola de maneira estratégica, alinhando suas ações aos desafios contemporâneos da Administração Pública. Esse plano sistematiza missão, visão, objetivos táticos e projetos futuros, tendo sido construído de forma colaborativa, com envolvimento de toda a equipe.

Não podemos deixar de citar o cadastro, tanto da Escola como do Curso de Especialização em Gestão Pública no sistema federal de ensino, refletindo o compromisso com a qualidade educacional e ampliando o reconhecimento nacional da instituição. O cadastramento foi a primeira etapa no pedido de credenciamento da ECG/TCE-RJ junto ao MEC.

Importante ressaltar o trabalho da Comissão Própria de Avaliação, que elaborou novo Projeto de Avaliação, com a definição de metodologia para avaliação institucional da

Escola. Foram realizadas reuniões ao longo do ano para desenvolver os novos instrumentos avaliativos para as turmas de Especialização e Aperfeiçoamento.

A Escola reafirmou o compromisso com a inclusão e a acessibilidade em suas ações e serviços, buscando atender de forma adequada a diversidade da sociedade. Dentre essas iniciativas destacaram-se a elaboração do Plano de Garantia de Acessibilidade e do Laudo Técnico de Acessibilidade, elaborados em parceria com a Subsecretaria de Engenharia, Infraestrutura e Patrimônio, essenciais para assegurar a acessibilidade das instalações e serviços.

Em abril deste ano, o TCE-RJ entregou óculos com tecnologia assistiva "*OrCam MyEye*" a servidores com deficiência visual, oferecendo suporte na leitura de textos e no reconhecimento de imagens, com o uso de câmera inteligente para capturar imagens do ambiente e descrever informações em tempo real.

Outra inovação neste ano foi o lançamento do Novo Portal da Escola de Contas e Gestão, com tecnologia mais moderna, projeto gráfico mais atrativo e ferramenta de acessibilidade que possibilita a navegação de acordo com as necessidades do usuário, incluindo o *VLibras*, que converte textos para Libras em tempo real.

Esse período marca, ainda, o lançamento de novos produtos. Como exemplo podemos citar o desenvolvimento e oferta de 5 novos cursos na modalidade online, sendo 3 autoinstrucionais (Introdução à Política de Saúde, Gestão e Fiscalização de Contratos, sob enfoque da Lei nº 14.133/21 e Término de Mandato: restrições fiscais) e 2 com tutoria (Introdução à Política de Saúde e Gestão e Fiscalização de Contratos, sob o enfoque da Lei nº 14.133/21). Destaca-se que os 3 novos cursos autoinstrucionais desenvolvidos também foram disponibilizados na Escola Virtual.Gov (EV.G), da Enap. Também foram desenvolvidos 21 novos cursos na modalidade presencial.

A ECG/TCE-RJ promoveu a capacitação "Soluções Consensuais de Conflitos nos Tribunais de Contas" voltada para seus Conselheiros e Membros, que contou com a presença do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Doutor Cesar Felipe Cury, tendo, ao apresentar o tema, destacado os desafios no uso de métodos autocompositivos devido à tendência sociológica de judicializar conflitos.

A Escola finaliza o ano com resultados expressivos em 2024 ao capacitar aproximadamente 84 mil alunos (servidores públicos, jurisdicionados e membros da

sociedade civil). O programa ECG Presente, importante ação para a interiorização da Escola, levou cursos e palestras presenciais a 12 municípios, oferecendo 10 atividades fora da sede da Escola, com 48 turmas, alcançando a marca de 2.962 alunos capacitados este ano.

A Escola promove anualmente eventos como Seminários, Fóruns, Palestras e projetos como Encontro com o Autor, Diálogo e Tardes do Saber. Ao longo de 2024, foram realizados 39 eventos, atingindo um público de mais de 12.000 alunos.

O Prêmio Ministro Gama Filho neste ano teve como tema “Soluções Consensuais de Conflitos e os Tribunais de Contas” e contou com 11 monografias inscritas. A Comissão Julgadora, composta por membros externos com ampla experiência e doutorado, após avaliação das monografias, indicou três trabalhos para premiação e duas menções honrosas. O resultado foi homologado pelo Conselho Superior da ECG/TCE-RJ e divulgado no Diário Oficial do Estado.

Ainda no âmbito do Programa de Pesquisa, foram realizados quatro encontros para monitoramento do andamento dos trabalhos dos grupos selecionados em 2023, para além da entrega e avaliação dos relatórios finais para posterior homologação pelo Conselho Superior da Escola.

A instituição concluiu, ainda, a formação da Turma 3 do curso de Aperfeiçoamento Profissional para Auditores Internos Municipais (AIMT3), certificando, até o momento, 31 servidores de órgãos e entidades municipais jurisdicionados ao TCE-RJ. Estão em andamento a Turma 4 desse mesmo curso (AIMT4) e a Turma 1 do curso de Especialização em Gestão Pública.

Por fim, gostaria de dedicar um espaço especial para reconhecer e agradecer a todos que tornaram este projeto possível. Sinto-me grato pelo empenho, pelo comprometimento e pela dedicação da equipe que, com esforço coletivo, transformou sonhos em realidade. Quero também expressar minha sincera gratidão aos autores dos textos publicados nesta edição. Suas contribuições enriquecem este trabalho!

Às vésperas de 2025, diante de desafios crescentes na Administração Pública, reafirmamos nosso compromisso com a inovação, a transparência e o profissionalismo, valores que consideramos fundamentais para o desempenho de nosso papel e alcance de nossa missão de promover ensino e pesquisa na área de

gestão pública, fortalecendo o papel pedagógico do Tribunal, visando à melhoria do desempenho e do controle governamental em benefício da sociedade.

Convido vocês, leitores e colaboradores, a embarcarem nesta nova jornada conosco. Este trabalho reflete não apenas o esforço de uma equipe, mas também o desejo genuíno de contribuir para uma gestão pública mais eficiente, mais ética e orientada aos resultados a que todos nós aspiramos. Que esta edição seja uma fonte de inspiração e conhecimento para todos que buscam fazer a diferença no setor público.

Sejam bem-vindos a esta nova fase!

SUMÁRIO

ARTIGO 1 9

Setores e Sinergias: Explorando as Condições de Sucesso e Comunicação nas Parcerias Público-Privadas no Brasil 9

ARTIGO 2 40

A expansão dos investimentos privados na infraestrutura pública: desafios transversais e multissetoriais do Governo Federal sob a ótica do controle externo das desestatizações 40

ARTIGO 3 73

Desafios do Controle Externo na Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas 73

revista síntese

Setores e Sinergias: Explorando as Condições de Sucesso e Comunicação nas Parcerias Público-Privadas no Brasil

João Sérgio Beserra de Lima
Doutor em Ciência da Informação – Universidade de Brasília
Assessor Técnico na Agência Espacial Brasileira

Fabio Almeida Rodrigues
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas – Universidade de Brasília
Assistente Administrativo na Agência Espacial Brasileira

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) emergiram como uma estratégia de modernização do Estado brasileiro, especialmente após a Constituição de 1998, visando à recuperação econômica e à uma atuação mais eficaz nos campos social e econômico. Este estudo avaliou a eficácia das PPPs em diversos setores, enfatizando as práticas comunicativas e de feedback que determinam seu sucesso. Ao identificar e avaliar fatores que influenciam o sucesso das PPPs, bem como seus mecanismos de comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos, é possível identificar possíveis lacunas nos sucessos das parcerias, propondo melhorias que resultam em melhores práticas e políticas relacionadas às PPPs no Brasil, promovendo o desenvolvimento sustentável e a eficiência na alocação de recursos públicos e privados. Por intermédio de uma abordagem qualitativa e método indutivo, a pesquisa explorou literatura existente, identificando que as PPPs visam principalmente à implementação de políticas públicas para o desenvolvimento e bem-estar coletivo, com destaque para o setor de infraestrutura. Por meio dos resultados alcançados, foi possível estabelecer a premissa de que as PPPs têm por objetivo primordial implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo, sendo o setor de infraestrutura o ramo com o maior número de investimentos. Verificou-se ainda que os fatores de sucesso das PPPs são dependentes e interligados, demonstrando a necessidade de alinhamento e manutenção constante desses fatores. Por fim, no que concerne à comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos, embora não existam normativos específicos sobre comunicação e *feedback* nas PPPs, guias e manuais de gestores públicos ressaltam sua importância para o sucesso dos projetos, aliados a bons mecanismos de estratégia e *feedback*, que podem otimizar os projetos propostos.

Palavras-chave: PPPs. Concessão. Comunicação. *Feedback*. Desafios. Modernização do Estado.

DOI: https://doi.org/10.70690/q6kdzg98

Este é um artigo em acesso aberto sob a licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have emerged as a strategy for modernizing the Brazilian state, particularly after the Constitution of 1998, aiming at economic recovery and more effective action in social and economic fields. This study assessed the efficacy of PPPs across various sectors, emphasizing communicative practices and feedback that determine their success. By identifying and evaluating factors influencing the success of PPPs, as well as their communication and feedback mechanisms among the involved parties, it is possible to identify potential gaps in partnership successes, proposing improvements that result in better practices and policies related to PPPs in Brazil, promoting sustainable development and efficiency in the allocation of public and private resources. Through a qualitative approach and inductive method, the research explored existing literature, identifying that PPPs primarily aim at the implementation of public policies for collective development and well-being, with an emphasis on the infrastructure sector. Through the results achieved, it was possible to establish the premise that PPPs' primary goal is to implement public policies aimed at state development and collective well-being, with the infrastructure sector receiving the largest number of investments. It was also found that the success factors of PPPs are dependent and interconnected, demonstrating the need for alignment and constant maintenance of these factors. Finally, concerning communication and feedback among the involved parties, although there are no specific regulations on communication and feedback in PPPs, guides and manuals for public managers highlight their importance for the success of projects, allied to good strategy and feedback mechanisms, which can optimize proposed projects.

***Keywords**: PPPs. Concession. Communication. Feedback. Challenges. State modernization.*

1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm se consolidado como uma estratégia vital para superar desafios em infraestrutura e serviços no Brasil, especialmente em um cenário de restrições orçamentárias e escassez de recursos públicos, tornando-se uma estratégia cada vez mais importante para o desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos no país (Silva; Fracalanza, 2022).

O cenário brasileiro de PPPs é repleto de desafios e oportunidades. Essas parcerias, que combinam a eficiência do setor privado com a supervisão pública, têm potencializado o desenvolvimento em áreas como saúde, transporte, educação, infraestrutura e saneamento. Esta tendência tem impulsionado pesquisas sobre o tema, com estudos abrangendo desde projetos rodoviários até a gestão carcerária (Cegatti; Mendes, 2019; Domingues; Zlatković; Roumboutsos, 2014; Inácio Da Silva; Santos, 2022; Nakamura, 2019; Oliveira et al., 2023; Silva; Fracalanza, 2022).

De acordo com Nakamura (2019), as PPPs foram apresentadas como a solução para a falta de investimento público em infraestrutura no Brasil. Não obstante, trata-se de um modelo de contratação complexo que exige planejamento com o intuito de garantir que seus objetivos estejam alinhados ao interesse público.

Esses arranjos envolvem uma ampla gama de *stakeholders*, incluindo governos, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e organismos internacionais (Inácio Da Silva; Santos, 2022; Menezes; Vieira, 2022). Dada a diversidade de temas e atores, há estudos que investigaram os fatores críticos de sucesso em PPPs, como a alocação e compartilhamento de riscos, processos de contratação competitivos e transparentes, e comprometimento das partes envolvidas (Natalia; Tanzil; Sari, 2021).

A análise dos fatores críticos de sucesso, juntamente com os mecanismos de comunicação e *feedback*, é crucial para compreender o desempenho das PPPs. Assim, para o sucesso das PPPs, uma comunicação eficaz e mecanismos de *feedback* alinhados são essenciais, garantindo a conclusão eficiente dos projetos e a colaboração entre os atores públicos e privados.

Diante do contexto atual e da crescente demanda por serviços de qualidade, torna-se essencial compreender como a comunicação e outros fatores determinam o sucesso das PPPs como uma alternativa viável.

A estrutura desta monografia será organizada da seguinte forma: após esta introdução será discutida a metodologia adotada para a análise e, por fim, serão apresentados os resultados e as conclusões da pesquisa.

Dada a relevância das PPPs no cenário brasileiro e a necessidade de se compreender melhor os fatores que influenciam seu sucesso, surge a seguinte pergunta de pesquisa: “Quais são os setores predominantes de atuação das PPPs, e como os mecanismos de comunicação e os fatores-chave influenciam o seu sucesso?”.

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é avaliar a eficácia e os fatores determinantes das Parcerias Público-Privadas em diferentes setores encontrados na literatura, com ênfase nas práticas comunicativas e de *feedback* que influenciam o sucesso dessas parcerias.

Para alcançar esse objetivo geral, foram desenvolvidos os objetivos específicos a seguir:

a) Descrever e analisar os principais setores ou áreas de atuação nas quais as PPPs têm sido mais consistentemente implementadas.

b) Identificar e avaliar, com base em literatura acadêmica, os fatores primordiais que influenciam o sucesso das PPPs.

c) Explorar os mecanismos de comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos dentro do contexto das PPPs.

A análise desses objetivos permitirá uma compreensão dos fatores de sucesso e das práticas comunicativas nas PPPs no Brasil, contribuindo para o desenvolvimento de políticas e estratégias mais eficazes nessa área, além de fornecer *insights* para formuladores de políticas e outros *stakeholders* interessados no sucesso dessas parcerias.

Como justificativa para o estudo, esclarece-se que ele visa avaliar os fatores determinantes das PPPs em diversos setores, enfatizando as práticas comunicativas e de *feedback* que impactam seu sucesso.

Sua relevância reside na possibilidade de identificar e avaliar os fatores que influenciam o sucesso das PPPs, bem como os mecanismos de comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos. Dessa forma, espera-se contribuir para a

melhoria das práticas e políticas relacionadas às PPPs no Brasil, promovendo o desenvolvimento sustentável e a eficiência na alocação de recursos públicos e privados.

As PPPs surgiram de uma necessidade de modernização da Administração Pública, buscando assim, excelência nos serviços prestados. Além disso, as Reformas Administrativas implementadas anteriormente não se concretizaram de forma definitiva, os objetivos foram alcançados, entretanto, encontram-se em constante evolução. Diante da crescente necessidade de evolução dos mecanismos e instrumentos utilizados, estudos que busquem o aprimoramento e eficiência permitem contribuir para a crescente progressão dos serviços prestados à sociedade.

Este trabalho visa contribuir para o avanço do conhecimento sobre as Parcerias Público-Privadas no Brasil, identificando seus principais setores de atuação, os fatores determinantes de sucesso e os mecanismos de comunicação e *feedback* que influenciam o desempenho dessas parcerias. Por meio desta análise, espera-se fornecer subsídios que poderão otimizar a eficiência e a eficácia das PPPs no país, garantindo resultados positivos para a sociedade.

2 DISTINÇÃO ENTRE CONCESSÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Embora haja interseções entre concessão e PPP, é crucial entender suas distinções para a aplicação correta dessas definições, pois, apesar de ambas envolverem a colaboração entre os setores público e privado para fornecer serviços e infraestrutura à população, trata-se de conceitos distintos no contexto jurídico.

Entende-se como concessão a delegação de determinada execução e gestão de serviços públicos a um terceiro, denominado concessionário, tendo direito de exploração do negócio por meio de remuneração proveniente de tarifas pagas pelos usuários dos serviços, eventualmente com subvenções do Poder Público.

Nesse sentido, concessão é um acordo onde o governo permite que uma entidade privada opere um serviço, abrangendo seu financiamento, construção e operação.

Por outro lado, as PPPs envolvem contratos maiores, com compartilhamento de riscos, responsabilidades, além de envolverem normalmente projetos de longo prazo

(Wettenhall, 2003). De acordo com Chaves et al. (2015), a Parceria Público-Privada refere-se a um acordo mais amplo e flexível entre o setor público e o privado, de modo que se pode envolver a prestação de serviços públicos, a construção e operação de infraestruturas, ou a realização de projetos de desenvolvimento. Ainda de acordo com os autores, as PPPs podem ser classificadas em dois tipos principais: concessões patrocinadas e concessões administrativas. Nas concessões patrocinadas, o parceiro privado recebe uma contraprestação financeira do poder público, além das tarifas pagas pelos usuários. Já nas concessões administrativas, a remuneração do parceiro privado provém exclusivamente do poder público.

A Lei nº 9.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Nesse tipo de serviço, o particular tem o direito de explorar determinado serviço público econômico e é remunerado por meio das tarifas pagas pelos usuários.

Assim, no que concerne aos aspectos práticos e aplicação de concessão e PPP, ambos os modelos têm sido utilizados em diversos setores, como transporte, energia, saneamento e saúde. A escolha entre concessão e PPP depende de características específicas do projeto, dos objetivos do poder público e da capacidade do setor privado em assumir riscos e investimentos (Chansky et al., 2021; Chaves; Guimarães; Nascimento, 2015).

Em síntese, pode-se conceituar as concessões como um tipo específico de PPP que envolve o direito a uma entidade privada de operar e gerenciar uma infraestrutura ou serviço público. Por outro lado, as PPPs envolvem uma gama mais ampla de acordos colaborativos entre o setor público e o setor privado, em que o Estado arcará com parte ou totalidade de investimentos realizados pelo ente privado.

Assim, importa destacar que as concessões são um tipo específico de PPP. Dessa forma, este estudo terá enfoque voltado para as PPPs, por envolver um conceito mais amplo e tratar de várias formas de colaboração do setor público, por meio de seus agentes, com o setor privado.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DAS PPPS NO BRASIL

Desde o final dos anos 1980, as Parcerias Público-Privadas surgiram como resposta à menor presença do Estado na economia e à escassez de recursos para infraestrutura.

Em 1990, o Brasil iniciou um processo de mudanças em seu perfil econômico, mais liberal, que incluía um novo modelo de instituição das políticas sociais e educacionais. Os esforços desenvolvidos à época buscavam propiciar a recuperação dos cofres públicos e modificar as formas de atuação do Estado nos campos econômico e social.

Como solução à crise do estado burocrático, ao novo cenário político-econômico de ideologia neoliberal e às demandas sociais, surge um novo modelo de gestão, que se denominou Administração Pública Gerencial ou *New Public Management*. Esse novo modelo teve por objetivo reduzir a atuação do Estado e baseou-se na privatização, publicização e terceirização.

Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou uma de suas estratégias de governo: a reforma do Estado criada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), denominada de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado PDRAE[1].

Campos e Damasceno (2020), destacam que as PPPs ganharam relevância no Brasil na década de 1990, especialmente com a reforma do Estado via PDRAE. São utilizadas desde o final dos anos 1980 de forma a lidar com a presença reduzida do Estado na economia e a falta de recursos públicos para investimentos em infraestrutura (Menezes; Hoffmann; Zanquetto Filho, 2019).

Nesse mesmo sentido, Santos (2017) aponta que, desde o período colonial, existiam formas de atuação conjunta entre o ente público e o setor privado, não sendo um instrumento recente, entretanto, inicialmente eram denominadas ‘’concessão’’.

> Em 1835, conforme publicação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, o Governo Imperial estabeleceu na Lei n.º 101, um

[1] A Reforma instituída pelo PDRAE deu início a um novo modelo de gestão da Administração Pública, instituindo a Administração Pública Gerencial. As suas metas baseavam-se em inovação dos instrumentos de política social, reforma do aparelho estatal, objetivando melhorias na governança pública, resultando em ações efetivas do Estado na prestação de serviços à população.

> modelo “concessório”; oferecendo determinadas vantagens às empresas que se comprometessem a construir estradas de ferro (Santos, 2017, p. 10).

O modelo utilizado na época não se mostrava atrativo para as empresas privadas, não sendo visto como algo lucrativo, que pudesse compensar os investimentos realizados. Ao longo dos anos, tais práticas foram se intensificando e, a partir disso, foram surgindo legislações específicas para tais relações com o setor privado, responsáveis por amparar e denominar as PPPs.

Na visão de Campos e Damasceno (2020), a partir da Constituição de 1988 as parcerias entre o setor público e o setor privado se ampliaram no Brasil, e passaram a atuar em todas as modalidades, tendo por justificativa o fato de que o Estado brasileiro apresentava dificuldades no gerenciamento das ações governamentais por conta da crise fiscal e da fragilidade financeira que vivenciou na década de 1980.

“Foi com a Constituição Federal do Brasil de 1988 que houve a abertura para a ampliação das PPPs, o que foi aperfeiçoado ainda mais, ampliando para todas as modalidades’’ (Santos, 2017, p. 11). Dessa forma, entende-se que a Carta Magna de 1988 trouxe novos entendimentos para as PPPs que permitiram sua ampliação, conforme apontam Campos e Damasceno (2020, p. 10):

> [...] se acabou criando um ambiente jurídico seguro para as celebrações de contratos entre o ente público e o privado, pois, com base em todos esses documentos legais, as celebrações contratuais acabam não correndo o risco de sofrerem interferências advindas de novas orientações políticas que porventura poderiam e/ou podem ocorrer durante o período de vigência dos contratos firmados entre o Estado e empresas privadas e/ou não governamentais.

Todas as redefinições da relação entre o setor público e o setor privado trazidas pelo PDRAE foram significativas, entretanto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98 acelerou as mudanças.

> [...] constatamos que EC nº 19/98 representou um marco regulatório de contradição na história do Brasil na década de 90, pois enquanto a Constituição Federal de 1988 foi marcada por princípios de gestão democrática do Estado – sobretudo, pelo fato de prever a participação da sociedade nas decisões políticas, buscando assim a construção de uma sociedade mais justa e igualitária –, a EC nº 19/98 trazia dispositivos que facilitaram a normatização de parcerias entre a administração pública e o setor privado, passando para este último a responsabilidade de ações que antes eram de responsabilidade do Estado (Campos; Damasceno, 2020, p. 9).

A EC nº 19/98 implantou modificações no regime administrativo brasileiro, alterando dispositivos constitucionais referentes ao funcionamento da Administração

Pública e às normas dos servidores públicos. Tais modificações tiveram como principal ponto: revisão das regras de estabilidade, modificações nos regimes remuneratórios e gestão da Administração Pública. No que se refere à gestão, trouxe significativos marcos para normalização das parcerias entre a Administração Pública e o setor privado.

As legislações e normativos referente às parcerias entre entidades públicas e privadas foram se constituindo ao longo dos anos, entretanto, apenas por meio da Lei 11.079 de 2004 que foram instituídas normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública (Brasil, 2004). O Art. 2º da referida Lei, ‘’evidencia a parceria público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa’’ (Santos, 2017, p. 11). Thamer e Lazzarini (2015, p. 825), definem o conceito das modalidades.

> [...] a *administrativa*, onde a remuneração do setor privado é feita por meio de recursos orçamentários e o destinatário dos serviços é a própria administração pública ou a coletividade, e a patrocinada, quando os recursos públicos são complementados com a cobrança de tarifas dos usuários do serviço em questão.

Nesse mesmo sentido, Périco e Rebellato (2005) apontam que a participação privada no financiamento de obras e serviços públicos pode envolver diversos arranjos institucionais, aumentando gradativamente sua participação, partindo dos contratos de prestação de serviços de curto prazo, licitações, terceirizações, concessões e, como último grau de participação, as privatizações, que se referem à alienação total dos ativos.

Pode-se dizer que, no Brasil, PPP é um conceito ainda em formação. O interesse recente surgiu da necessidade de investimento de recursos públicos em setores importantes, como o da infraestrutura, tendo por modelo experiências internacionais bem-sucedidas, visualizou-se uma alternativa de investimento em determinados setores em que o Estado tem encontrado dificuldades (Périco; Rebelatto, 2005).

As PPPs são contratos institucionais cooperativos que concretizam as interações entre o setor público e o setor privado, objetivam superar as desvantagens tradicionais das compras, e em alguns países desenvolvidos, têm permitido um número constante de projetos (Wang et al., 2018).

Nessa mesma visão, Wettenhall (2003) define as PPPs como uma combinação de setores público e privado colaborando em várias formas de parcerias e arranjos,

sendo as PPPs vistas como um conceito moderno na gestão do setor público, tendo por foco a atração do financiamento privado para projetos públicos.

Em sentido estrito podemos conceituar as PPPs como uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos na qual o parceiro privado atua na elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que em momento posterior são transferidos ao Estado. Sendo assim, o Estado é comprador de todo ou parte do serviço disponibilizado (Brito; Silveira, 2005).

Em uma definição mais abrangente, Périco e Rebelatto (2005) conceituam como:

> [...] parcerias público-privadas são contratos entre a administração pública e a iniciativa privada, de longo prazo (entre 15 e 35 anos), que estabelecem vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, obras, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento cabem ao parceiro privado, e o governo paga como se fosse um contrato de prestação de serviços. Nesse contrato devem ser observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria.

Nesse contexto, não se pode confundir as parcerias com as privatizações. Apesar de surgirem do mesmo processo, busca por reforma e modernização do Estado, as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado; já na atuação das PPPs, ao término do contrato, a infraestrutura implementada é entregue ao setor público.

As PPPs exigem do governo estrutura e habilidades para desempenhar esse novo papel, considerando que envolvem a construção de parcerias para obter recursos que o setor público pode não ter, como por exemplo a experiência do setor privado na construção e operação de instalações de infraestrutura (Menezes; Hoffmann; Zanquetto Filho, 2019). O controle contratual ocorre por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais o controle físico-financeiro de obra (Brito; Silveira, 2005).

Nesse mesmo sentido, Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019) apontam que o governo continua sendo responsável por estabelecer padrões de desempenho de qualidade e monitoramento dos serviços prestados em PPP.

Conforme apontado por Brito e Silveira (2005, p. 15),

> A lei de PPP institui um mecanismo fundamental de incentivo à eficiência na gestão dos contratos de parceria: a obrigatoriedade de vinculação do pagamento da contraprestação pública à disponibilização do serviço. A lei

> prevê ainda a possibilidade de se estabelecer contratualmente remuneração variável de acordo com metas e padrões de desempenho.

Os resultados obtidos por meio das PPPs podem levar a soluções mais eficientes e inovadoras, benéficas à sociedade. Além disso, o estabelecimento das parcerias permite o compartilhamento de riscos entre os setores público e privado, e reduz a carga financeira do governo (Wettenhall, 2003).

O objetivo das PPPs é a realização de empreendimentos sociais ou que sejam estratégicos, como os de infraestrutura, que tenha retorno financeiro desconhecido ou de baixa expectativa, com o intuito de proporcionar crescimento sustentável à economia brasileira (Périco; Rebelatto, 2005).

Em resumo, a literatura indica que as PPPs emergiram da necessidade de modernizar o Estado e recuperar a saúde financeira pública, levando a uma nova atuação estatal nos campos social e econômico. É perceptível que esse tipo de parceria está concentrado em áreas que não podem ser integralmente custeadas pelo Estado, em detrimento de sua complexidade, ou pelo alto nível de investimento em capital financeiro.

4 BENEFÍCIOS E DESAFIOS ASSOCIADOS ÀS PPPS, CONFORME DESTACADOS EM LITERATURA NACIONAL E INTERNACIONAL

As PPPs surgiram da necessidade de modernização da Administração Pública, visando aprimorar a eficiência dos serviços estatais. Assim, como em todos os processos de reforma do aparelho estatal, existem benefícios e desafios ao serem implementados novos mecanismos de gestão, assuntos que serão discorridos nessa seção.

Segundo Brito e Silveira (2005), um dos pontos mais destacados na experiência internacional como de grande importância para a condução de programas de parceria público-privada refere-se à existência de um órgão público central responsável pela coordenação dos trabalhos.

> o órgão gestor tem a competência de definir os serviços a serem contratados por meio de parcerias, disciplinar os procedimentos para a celebração dos contratos, autorizar abertura de licitação, aprovar seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos. Participará das reuniões do órgão gestor

> um representante do ministério setorial cuja área de competência seja relacionada ao projeto em análise (Brito; Silveira, 2005, p. 16).

Conforme experiências internacionais, programas de parceria são eficazes para viabilizar projetos, desde que haja coordenação conjunta dos órgãos públicos envolvidos.

As instituições públicas podem enfrentar desafios no desenvolvimento e obtenção de capacidades relevantes em PPPs, especialmente no que se refere à ausência de mecanismos de governança especializados. Assim, mostra-se essencial que o órgão central tenha mecanismos para gerir a parceria (Quélin et al., 2019). A ausência de instituições de alta qualidade pode gerar efeitos opostos no âmbito privado em PPPs, particularmente em locais de baixa qualidade.

Nesse mesmo sentido, Villani, Grego e Phillips (2017) destacam que a fase inicial do estabelecimento de PPPs, em especial a definição de um modelo de negócios que funcione bem, mostra-se essencial para o sucesso das PPPs.

> O grau de abrangência que o projeto de lei concede às PPPs abre a possibilidade para que sejam transferidas ao setor privado as principais decisões sobre os investimentos governamentais, principalmente na ausência de um sistema de planejamento governamental capaz de sinalizar seus objetivos e as prioridades de alocação de recursos nos médio e longo prazos (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1045).

De acordo com a literatura analisada, as PPPs são de grande importância para fornecer meios para os governos continuarem investindo em projetos de infraestrutura púbica, apesar das restrições orçamentárias. Assim, melhoram a eficiência e eficácia na prestação de serviços, quando implementadas da forma correta.

Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019) apontam que as PPPs podem enfrentar desafios referentes ao ambiente regulatório, visto que uma estrutura legal favorável mostra-se um fator crítico externo. A literatura internacional aponta a necessidade de estruturas legais claras, processos aquisitivos transparentes, mecanismos robustos de monitoramento e avaliação para mitigar riscos e maximizar os benefícios das PPPs.

Para Brito e Silveira (2005), um desafio na implementação das PPPs é garantir que a alocação adequada de riscos entre parceiros públicos e privados envolvidos na PPP seja realizada, sendo um fator crítico para o sucesso.

Villani, Grego e Phillips (2017) apontam como benéfico o fato de as PPPs resultarem em soluções inovadoras para problemas complexos, combinando diferentes arranjos institucionais e aproveitando as capacidades de vários parceiros. Em contrapartida, os autores apontam como desafios os atritos entre parceiros privados, podendo gerar problemas significativos e consequências não intencionais.

Outro benefício apresentado é a capacidade tecnológica das empresas privadas que, alinhadas ao interesse público, mostram-se benéficas à sociedade:

> A iniciativa privada possui interesse no desenvolvimento tecnológico e muitas das grandes empresas da área de infraestrutura, possíveis interessadas nos contratos de PPPs, contam com tecnologias de ponta para a execução de seus projetos. Torna-se claro que, sob esse ponto de vista, os contratos de PPPs são bastante interessantes, uma vez que beneficiam a estrutura produtiva como um todo, assim como a sociedade que usufrui obras modernas e eficientes (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1038).

Tendo em vista que o Brasil utiliza modelos internacionais para aplicação das PPPs, mostra-se necessário discorrer brevemente sobre a experiência da Inglaterra, umas das pioneiras nos contratos fomentados entre a Administração Pública e a iniciativa privada. O instrumento utilizado na Inglaterra é o *private finance initiative* (PFI), possuindo algumas diferenças em comparação ao modelo de PPP no Brasil, nessa modalidade “o setor público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços, ou seja, o investimento inicial é de responsabilidade tanto da iniciativa privada, quanto da administração pública’’ (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1045).

> No modelo inglês mostrou-se de suma relevação a instituição de programas de avaliação e auditoria desses contratos, visando tornar os contratos mais seguros e transparentes, para a administração pública e para a iniciativa privada, gerando mais segurança à sociedade (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1045).

Nesse contexto, para Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019), as PPPs podem gerar desafios referentes à gestão das partes interessadas, quando há interesses e objetivos conflitantes. Mostra-se de suma importância o acompanhamento por parte dos órgãos de supervisão e o cumprimento das recomendações geradas pelas instituições responsáveis pela supervisão. O não cumprimento pode ocasionar dificuldades no processo de estruturação.

Para Thamer e Ogasavara (2023), rescisões contratuais e renegociações são fatores significativos nas PPPs, entretanto, segundo os autores, é percebível que tais fatores são negligenciados na literatura. Além disso, elementos contingentes, como

incertezas, assimetria de informações e oportunismo são capazes de introduzir turbulência durante a implementação de projetos de PPPs. Assim, contratos incompletos e custos de transação são de suma relevância no que se refere à eficiência de logo prazo das PPPs.

4.1 A importância do controle interno como agente de otimização de PPPs

Segundo Meirelles (2015), o "controle" na administração pública refere-se à supervisão e correção exercida por uma autoridade sobre outra. As estruturas de controle evoluíram juntamente com a Administração, refletindo a natureza dinâmica do conceito de controle.

> A ideia de controle na Administração Pública evolui com as transformações sociais, ampliando quesitos de transparência e participação, partindo do controle do soberano sobre os súditos até a relação de controle exercido pela sociedade sobre os administradores públicos, em que há uma obrigatoriedade do dever de prestar contas permanentemente e uma ampliação do poder-dever da sociedade de exigir esse estado permanente de transparência nas contas (Braga; Bliacheriene; Ribeiro, 2016, p. 26).

Lins (2017, p. 4) destaca a função da Auditoria Interna Governamental, enfatizando que ela

> [...] busca a identificação de não conformidades, prevenção e/ou detecção de falhas de operação, discrepâncias nas atividades administrativas, possibilitando maior confiabilidade das informações geradas, bem como garantindo a salvaguarda dos ativos da empresa".

O controle interno pode identificar e mitigar riscos em projetos de PPP, ajudando a garantir que os recursos públicos e privados sejam usados de maneira eficiente e eficaz, tornando-se um importante ator da promoção da transparência e na construção da confiança entre parceiros públicos e privados. Assim, enquanto as PPPs têm potencial para trazer eficiência e inovação, elas também apresentam riscos que precisam ser gerenciados. Aqui, o controle interno e a auditoria desempenham um papel crucial.

Nesse sentido, o aumento da confiabilidade das informações geradas e colhidas pelas atividades de controle e avaliação das PPPs é de fundamental importância para garantir a conformidade das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, tornando-se fatores primordiais que influenciam o sucesso das PPPs.

5 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta a metodologia empregada na pesquisa, de modo que são explicitadas sua caracterização, seus procedimentos e suas etapas.

5.1 Caracterização da Pesquisa

A abordagem metodológica utilizada na pesquisa é predominantemente qualitativa. Justifica-se a análise qualitativa, uma vez que o sujeito do estudo proposto é uma área específica de organizações públicas - agentes e entidades relacionados às concessões e PPPs - que forneceu parte dos elementos da investigação, com o intuito de descrever a realidade encontrada no que diz respeito aos fatores de sucesso e os mecanismos de comunicação e *feedback*.

No que diz respeito ao tipo de abordagem, foi utilizado o método indutivo, por se tratar de processo por meio do qual, partindo de dados particulares, infere-se uma verdade geral não contida nas partes examinadas (Marconi; Lakatos, 2010). Neste sentido, a pesquisa parte da observação de como se comportam os atores das PPPs, de modo que seja possível explorar os mecanismos de comunicação e feedback entre os atores envolvidos. Assim, eventual generalização não será apriorística, e sim "constatada a partir de fatos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade" (Gil, 2008, p. 10).

Quanto ao tipo de procedimento, foi utilizado o método monográfico, que consiste no "estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de se obter generalizações." (Marconi; Lakatos, 2010, p. 90). Assim, entende-se que o resultado poderá ser aplicado a qualquer arranjo de PPP, observando-se eventuais limitações.

Este entendimento pode ser corroborado pela definição de Gil (2008):

> O método monográfico parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes. Esses casos podem ser indivíduos, **instituições**, grupos, comunidades, etc. (p. 18, grifo nosso).

5.2 Procedimentos e Etapas da Pesquisa

Para atingir os objetivos propostos, foram estabelecidas as seguintes etapas:

No que diz respeito ao primeiro objetivo específico, para que se pudesse descrever e analisar os principais setores ou áreas de atuação nas quais as PPPs têm sido mais consistentemente implementadas, foi feita análise de conteúdo, por meio de pesquisa exploratória e posteriormente explicativa, de forma que o método de investigação foi o levantamento bibliográfico, cujas fontes iniciais para coleta de dados foram bases de dados relacionadas ao tema.

No que concerne ao segundo objetivo específico, no intuito de identificar e avaliar os fatores primordiais que influenciam o sucesso das PPPs, da mesma forma, foi realizada análise de conteúdo, por meio de pesquisa exploratória, o método de investigativo foi o levantamento bibliográfico, tendo por fonte os autores utilizados no referencial teórico deste estudo.

Referente ao terceiro objetivo específico, que tratou de explorar os mecanismos de comunicação e feedback entre os atores envolvidos no contexto das PPPs, foi realizada pesquisa exploratória, de método investigativo, principalmente nas legislações referentes ao tema, além de portais de temática PPP.

Por fim, objetivando realizar a organização e análise das informações, utilizou-se o auxílio de planilha eletrônica Excel, sendo os dados categorizados e classificados de acordo com os objetivos propostos. Essa etapa permitiu a associação dos dados coletados aos objetivos e à pergunta da pesquisa.

6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Com base na metodologia descrita no capítulo anterior, em que foi adotada uma abordagem qualitativa e o método monográfico para aprofundar o entendimento das PPPs, esta seção apresenta os resultados obtidos. Por intermédio da análise de conteúdo e levantamento bibliográfico, foi possível identificar e categorizar os principais setores de atuação das PPPs e compreender suas nuances, explicitar os fatores de sucesso e os mecanismos de comunicação e feedback.

6.1 Análise Setorial da PPPs

O financiamento de projetos por meio das PPPs está crescendo cada vez mais ao longo dos anos, sendo aplicado em diversos projetos. A seguir serão descritos alguns dos principais setores de atuação das PPPs, conforme a revisão de literatura realizada.

Conforme destacado por diversos autores (Osei-Kyei; Chan, 2015; Périco; Rebelatto, 2005; Quélin et al., 2019; Wang et al., 2018), as PPPs têm sido amplamente aplicadas em diversos setores. Estes incluem transporte, saúde, desenvolvimento de infraestrutura, água e esgoto, energia, proteção ambiental, educação, gestão de resíduos, habitação, turismo e desenvolvimento urbano. O principal objetivo dessas parcerias é a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e o bem-estar coletivo.

As PPPs têm por objetivo, principalmente, a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo (Périco; Rebelatto, 2005) utilizadas em áreas como: transporte, água e esgoto, energia, proteção ambiental e saúde pública (Wang et al., 2018).

Para Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019), os principais setores em que as PPPs operam são:

a) Infraestrutura pública: são utilizadas no desenvolvimento de projetos como rodovias, aeroportos e sistema de transporte urbano;

b) Energia e serviços públicos: são comumente também utilizadas em projetos que envolvam a geração, transmissão e distribuição de energia, além de serviços de água e saneamento;

c) Saúde: nesse setor, possuem o objetivo de melhorar a qualidade e acessibilidade dos serviços de saúde;

d) Educação: possuem principalmente objetivo de construção e gestão de instalações educacionais;

e) Habitação social: visa especialmente proporcionar o atendimento da necessidade de habitação para populações de baixa renda;

f) Gestão de resíduos: inclui coleta, tratamento e descarte de resíduos sólidos.

No âmbito internacional, no Reino Unido, um dos pioneiros no estabelecimento de PPPs, os setores com maior número de investimento são: transporte, saúde, educação e defesa.

Consoante os autores apresentados, é perceptível que os setores em que as PPPs operam envolvem principalmente o desenvolvimento de infraestrutura, sendo

transporte incluído nesse setor. Entretanto, 193 projetos foram concluídos até o ano de 2023 e há 239 em andamento no âmbito do Governo Federal, sendo o setor de transporte com o maior número de investimento e, em segundo lugar, o setor de infraestrutura urbana, conforme pode-se verificar na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Projetos de PPP em andamento

Fonte: Portal do PPI (BRASIL, 2023).

Em síntese, é possível perceber que os setores em que as PPPs atuam envolvem políticas públicas que objetivam melhorar a qualidade de vida da população. Além disso, gera investimentos, reduz custos dos serviços por meio de fontes alternativas e profissionaliza a gestão dos serviços.

6.2 Fatores de Sucesso nas PPPs

Os fatores críticos para o sucesso das PPPs podem ser classificados como fatores positivos ou negativos. Mostra-se de suma importância que os fatores sejam identificados e abordados, sendo crucial para uma implementação bem-sucedida. Os fatores positivos contribuem para a atratividade dos projetos de PPP, por outro lado, fatores negativos dificultam o processo de estruturação (Menezes; Hoffmann; Zanquetto Filho, 2019).

Para Campos e Damasceno (2020), mecanismos de *accountability*: transparência, responsabilidade e gerenciamento de riscos são fatores identificados

pelos órgãos de controle para garantir o sucesso e sustentabilidade dos projetos de PPP.

Nessa mesma abordagem, Osei-Kyei e Chan (2015) aponta que as principais variantes identificadas na literatura como cruciais para o sucesso das PPPs são: a) alocação e compartilhamento de riscos; b) forte consórcio privado; c) apoio político; d) apoio comunitário/público; e, e) aquisição transparente.

Além disso, o fator institucional é outra variante que contribui para o sucesso das PPPs. As instituições de alta qualidade facilitam um maior escopo privado em PPPs, por outro lado instituições de baixa qualidade podem impedir o engajamento do setor privado (Quélin et al., 2019).

O estabelecimento de capacidade de governança pública, com o desenvolvimento de setores e unidades com competências específicas para lidar com PPPs são essenciais, permitindo assim resolver possíveis lacunas em estruturas regulatórias, desenvolvendo modelos de colaboração robustos e consequentemente melhorando a credibilidade dos compromissos mútuos (Quélin et al., 2019). Para Brito e Silveira (2005), é necessário o estabelecimento de um órgão central de coordenação para uma implementação efetiva.

Santos (2017) aponta que deve haver capacitação e treinamento para todas as partes envolvidas, além de aprendizagem e adaptação contínuas com base em feedback e avaliação.

No que se refere ao controle preventivo, mostra-se importante o monitoramento pelos órgãos de controle de modo a garantir a transparência e responsabilidade na alocação de recursos e no processo de tomada de decisão.

A colaboração e envolvimento entre as partes interessadas são cruciais para um planejamento de longo prazo e sustentabilidade das parcerias, permitindo uma comunicação e colaboração efetiva entre o setor público e o setor privado. Em síntese mostra-se necessário estabelecer gestão e governança eficazes de parceria (Santos, 2017).

Para Wang et al. (2018), a sustentabilidade institucional mostra-se variante de grande importância: instituições formais, ambiente legal, estabilidade política, condições económicas, são fatores que influenciam o sucesso das PPPs nas economias em transição.

Para Périco e Rebellato (2005), a sustentabilidade econômica refere-se ao controle de gastos e déficit público e são requisitos considerados importantes para o sucesso das PPPs. O autor ainda aponta que instrumentos financeiros personalizados e mercados de securitização sofisticados para mitigação de riscos contribuem para o sucesso.

No que se refere a instrumentos pode-se citar ainda o estabelecimento de indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Além dos fatores expostos, mostra-se necessária a adoção de mecanismos de governança que alinhem os interesses dos parceiros públicos e privados, de modo a evitar comportamentos oportunistas.

A seguir serão brevemente analisadas as principais variáveis identificadas como cruciais para o sucesso das PPPs.

6.2.1 Gestão de Riscos

A Gestão de Riscos no Brasil obteve espaço com o conceito de eficiência trazido pelo artigo 37 da Constituição de 1988. A partir disso, gestão de riscos passou a ser visualizada com forma gerencial e de grande importância para a Administração Pública, objetivando aumentar a segurança e eficiência no emprego dos recursos públicos.

Conforme descrito no Manual de Gestão de Riscos do TCU (2018, p. 19), podemos entender como objetos da gestão de riscos os objetivos, resultados, metas, qualquer processo de trabalho, atividades, projeto, informações/dados, integridade e ética, iniciativa ou ação de plano institucional.

O processo de Gestão de Riscos envolve diversas etapas, como pode ser visualizado na Figura 2, a seguir:

Figura 1: Processo de Gestão de Riscos

Fonte: ISO 31000 – adaptado pelo TCU

No contexto das PPPs, Gestão de Riscos mostra-se crucial nos projetos, no intuito de proteger objetivos financeiros e sociais de parceiros públicos e privados. Nesse sentido, o gerenciamento de riscos deve considerar a interdependência dos custos contratuais *ex-ante* e *ex-post* e abordar ainda custos de transação que venham a surgir ao longo do ciclo de vida do projeto.

Governos não devem transferir todos os riscos do projeto para o setor privado, pois pode impactar o progresso e participação de possíveis investidores privados. Assim, mostra-se de suma importância que o governo desenvolva instrumentos e mecanismos para alocar riscos de forma eficaz e eficiente nos projetos de PPP, de forma a garantir que o compartilhamento dos riscos seja realizado de forma adequada.

6.2.2 Colaboração, envolvimento e comprometimento entre as partes interessadas

A colaboração e o envolvimento entre as partes interessadas são fundamentais para o sucesso dos projetos de PPP. Como destacado por diversos autores, a comunicação eficaz, o comprometimento mútuo e a confiança são essenciais para estabelecer um relacionamento colaborativo e benéfico. Essa colaboração é ainda mais crucial quando há mudanças de liderança no governo, garantindo a continuidade e o compromisso entre as partes. Além disso, o apoio político à parceria é fortalecido por essa colaboração contínua e pelo comprometimento das partes interessadas (Campos; Damasceno, 2020; Osei-Kyei; Chan, 2015; Santos, 2017)

Assim, percebe-se que a transparência dos atos governamentais envolvidos nas PPPs permite o apoio público e comunitário, que aumenta o engajamento e o comprometimento das partes interessadas.

6.2.3 Indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação

A literatura estudada aponta a importância dos mecanismos de monitoramento e avaliação em PPPs. Tais instrumentos permitem avaliar o progresso do projeto, minimizar riscos, aumentar a responsabilidade e garantir o alcance dos resultados esperados.

Mecanismos adequados de monitoramento e avaliação são apontados como importantes para garantir resultados desejados e partilha de responsabilidade entre as partes interessadas. Além disso, uma comunicação clara e transparente de responsabilidade e tarefas evita que haja conflitos.

Entretanto, devem ser selecionados indicadores e mecanismos de acordo com a complexidade dos serviços prestados e a eficácia dos controles hierárquicos e de mercado nos governos nos contratos de PPPs.

Importa salientar que quantidade e complexidade excessivas de indicadores e mecanismos podem gerar altos custos de monitoramento e avaliação, podendo ocasionar fatores negativos no ciclo de vida do projeto. Assim, é necessário um equilíbrio entre a eficácia e os custos dos instrumentos utilizados, além da complexidade dos serviços e controles de governança.

Verificou-se que os principais fatores tidos como cruciais para o sucesso das PPPs são dependentes e estão interligadas. Em uma boa Gestão de Riscos, mecanismos e indicadores de desempenho geram confiabilidade entre as partes, resultando em um maior nível comprometimento e envolvimento entre as partes. Diante disso, os fatores tidos como amostragem demonstram a necessidade de alinhamento e harmonia constante entre eles.

Por intermédio da abordagem metodológica adotada, foi possível identificar e analisar em profundidade os fatores críticos para o sucesso das PPPs, destacando a importância da gestão de riscos, colaboração entre as partes e mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação.

Além disso, é necessário enfatizar que, mecanismos de comunicação e *feedback* são importantes para projetos de PPP. Entretanto, tendo o enfoque deste estudo, na seção seguinte será discorrido de forma abrangente sobre o tema.

7 MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO E FEEDBACK

A comunicação e o *feedback* são essenciais para o sucesso das PPPs, especialmente considerando a complexidade e a visibilidade dos projetos. Estes mecanismos garantem a troca de informações confiáveis e oportunas entre todas as partes envolvidas, desde a sociedade civil até os órgãos de controle. Para garantir a eficácia da comunicação, é crucial estabelecer um plano de comunicação estratégico bem definido, alinhado aos objetivos do projeto e que promova a transparência, o envolvimento e a deliberação de todas as partes. Além disso, a utilização de canais de comunicação adequados e a interação contínua com a sociedade são vitais para demonstrar os benefícios e externalidades dos projetos de PPPs.

As PPPs oferecem inúmeros benefícios para a sociedade, entretanto, ainda causam dúvidas, pois não são simples de operar e se fazerem compreendidas. Considerando tais fatores, as parcerias entre o poder público e o privado contam com legislações específicas, e os projetos necessitam de modelagem técnica, jurídica e econômica para obterem bons resultados.

Esses fatores resultam em uma minimização dos riscos de desinformação. A lealdade à parceria e compromisso com o projeto, o trabalho em equipe, compartilhamento de informações, protocolos de cooperação intragovernamental são importantes para acelerar a parte inicial do projeto (Villani; Greco; Phillips, 2017).

Além disso, os resultados devem ser abertos e transparentes às partes interessas ou usuários externos. Tal fator gera apoio público e comunitário, auxiliando assim o progresso dos projetos de PPPs (Osei-Kyei; Chan, 2015).

As sugestões para um bom processo de comunicação e *feedback* incluem o apoio político à parceria, incentivo ao envolvimento e deliberação por parte do público, além de uma concorrência justa. Adicionalmente, documentos licitatórios e procedimentos de aquisição padronizados permitem uma comunicação clara e o feedback entre as partes interessadas (Wang et al., 2018).

Dessa forma, os envolvidos devem elaborar um plano de comunicações eficiente no que concerne à troca de informações, objetivando prevenir a interrupção de processos e decisões por falta de informações, falta de qualidade de informações e atraso na produção de informações.

A utilização de canais de comunicação gera importantes efeitos como prevenir atrasos na implementação do projeto; assegurar o compromisso do governo; garantir a credibilidade do processo; trazer contribuições dos públicos de interesse para o desenho do projeto e fornecer elementos para consulta.

No que se refere ao estabelecimento de diálogos bem-sucedidos junto ao Mercado, o Guia Prático para Estrutura de Programas e Projetos de PPP (2014) apresenta as considerações a seguir:

a) Reuniões transparentes: utilização de ferramentas para gravação das reuniões, documentação detalhada do que é dito e discutido, além de encontros convocados publicamente, por meio da internet e do Diário Oficial;

b) Disponibilização prévia de documentos: resumos do projeto que envolva análises de viabilidade financeira, requisitos de desempenhos e os órgãos públicos envolvidos devem ser disponibilizados em canal prévio;

c) Aproveitamento das reuniões: as interações permitem colher sugestões e pequenos aprimoramentos podem contribuir para mitigação de riscos;

d) Organização do material: formulários bem definidos, perguntas e apresentação permitem otimizar as interações;

e) Convidados: deve ser transparente a lista de convidados, bem como seus critérios de escolha, disponibilizados na internet;

f) Reuniões individuais: devem ser realizadas no intuito de permitir que as empresas sintam-se confortáveis em discutir ou propor aspectos que revelem vantagens competitivas em reuniões com seus concorrentes. Uma forma de tornar essas reuniões transparentes pode ser convidando membros do Tribunal de Contas ou Ministério Púbico;

g) Equipe do setor público: deve ter profundo conhecimento do projeto, transmitir confiança e autonomia no diálogo com as empresas; e

h) Diálogo com empresas de segmentos distintos: importante interagir com diversos agentes da cadeia de fornecedores interessadas em PPPs, como financiadores, construtoras, operadores e consultores.

Outros mecanismos, não menos importantes, foram identificados nas pesquisas realizadas: a) reuniões internas; b) intranet (comunicação interna); c) *workshops*,

seminários e conferências; d) *website*; e) matérias promocionais; f) *newsletters*; e, g) comunicações oficiais devem ser realizadas no Diário Oficial - DOU, em concordância com o princípio da publicidade.

Mostra-se essencial o estabelecimento de canais de interação com as instituições de controle e supervisão dos projetos, além do atendimento de suas recomendações.

No que concerne à interação junto à sociedade, é essencial a implementação de uma estratégia que demonstre, de forma didática e clara, os benefícios e externalidades do projeto, sendo crucial identificar os principais opositores, gerando assim interações com a sociedade civil. Deve-se demonstrar externalidades positivas como: geração de emprego e aumento de renda, elevação da qualidade de vida, recuperação ou preservação do meio ambiente, impactos na saúde, na desigualdade social e na economia.

Na literatura estudada não se constataram estudos diretos quanto aos mecanismos de comunicação e *feedback* estabelecidos entre as PPPs, apenas de sua importância nas relações entre elas. Não foram encontrados estudos concretos quanto ao funcionamento desses mecanismos e instrumentos, demonstrando a necessidade de estudos mais aprofundados a respeito do tema.

Conforme o Guia Prático para Estruturação de Programas de Projetos de PPP (2014, p. 36),

> (...) as leis e suas regulamentações deveriam estabelecer, com clareza, ao menos:
>
> • Como e com que frequência os estudos de preparação devem ser publicados;
>
> • Como e quando os contratos devem estar disponíveis;
>
> • Que tipo de informação sobre os contratos deve ser organizada, resumida e disponibilizada;
>
> • Com que frequência devem ser atualizados os dados sobre o desempenho dos contratos;
>
> • De que forma os dados financeiros dos projetos e das despesas com PPPs serão abertos.

A Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, não apresenta normas diretas no que se refere a um plano de comunicação entre as partes interessadas. Mostra-se, assim, necessário o estabelecimento de normativos e padrões que visem regulamentar a comunicação entre as partes, considerando que, como apontado anteriormente pelos

autores estudados, mecanismos de comunicação e *feedback* são essenciais para um projeto bem-sucedido e permitem um clima de credibilidade entre as partes.

Foi perceptível que a implementação de mecanismos de comunicação e *feedback* efetivos depende da atuação dos gestores públicos na elaboração dos planos de comunicação, manuais e outras ferramentas de padronização. Desse modo, os gestores se mostram detentores da ação, por meio de controles internos eficazes.

Considerando o exposto e levando em conta as interações com o mercado, torna-se essencial capturar as opiniões dos usuários dos serviços. É crucial garantir um diálogo estruturado com outros atores interessados, tais como a imprensa e os órgãos de controle. Isso permitirá realizar ajustes no modelo de negócio e alinhar as expectativas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal avaliar a eficácia e os fatores determinantes das Parcerias Público-Privadas em diferentes setores encontrados na literatura, com ênfase nas práticas comunicativas e de feedback que influenciam o sucesso destas parcerias.

Para que o objetivo geral fosse alcançado, o primeiro objetivo específico desta pesquisa foi descrever e analisar os principais setores de atuação das PPPs nas últimas duas décadas. Para isso, foi conduzida uma pesquisa abrangente, utilizando fontes bibliográficas e o Portal PPI, focando nos setores predominantes das PPPs.

O segundo objetivo foi identificar e avaliar os fatores essenciais para o sucesso das PPPs, baseando-se em literatura acadêmica. A abordagem utilizada envolveu a análise de estudos sobre projetos implementados e a relevância desses fatores na trajetória das PPPs.

O terceiro objetivo focou na exploração dos mecanismos de comunicação e feedback entre os atores das PPPs. Foram utilizadas fontes bibliográficas, documentais do portal PPI e Radar PPP e, também, foram examinados normativos e legislações pertinentes.

A proposição desses requisitos e procedimentos, com a indicação do devido embasamento teórico, procurou atender ao problema de pesquisa, a saber: Quais são

os setores predominantes de atuação das PPPs, e como os mecanismos de comunicação e os fatores-chave influenciam o seu sucesso?

No que concerne aos principais setores ou áreas de atuação nas quais as PPPs têm sido mais consistentemente implementadas nas últimas duas décadas, verificou-se que as PPPs têm por objetivo primordial implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo, sendo o setor de infraestrutura detentor dos maiores investimentos.

Verificou-se, por meio do estudo realizado, que os fatores de sucesso das PPPs são dependentes e interligados. Dessa forma, mostra-se de suma importância o alinhamento e manutenção desses fatores constantemente, objetivando resultados efetivos.

Além disso, foi possível observar que não há normativos e legislações no que concerne à comunicação e *feedback* entre atores envolvidos dentro do contexto das PPPs. Entretanto, há guias e manuais elaborados por gestores públicos, que demonstram a importância de um bom plano de comunicação que contenha mecanismos e estratégias de *feedback*, resultando em um efetivo projeto de PPP.

Espera-se que os resultados do presente relato possam permitir a melhoria nos processos de fatores identificados como de sucesso para as PPPs, além de melhorias nos normativos de comunicação e *feedback*, com a implementação de normativos eficazes. Tais fatores permitirão uma modernização da Administração Pública e de projetos de PPPs, resultando em benefícios à sociedade.

SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A presente pesquisa focou na compreensão da perspectiva da Administração Pública (gestores) em relação aos mecanismos de *feedback* e interação com seus *stakeholders*. Uma pesquisa decorrente da concepção da iniciativa privada e sociedade, avaliando e comparando as perspectivas desses atores mostra-se uma sugestão de pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controladoria no Setor Público. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/B3/05/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_1_edicao.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214. Acesso em: 11 nov. 2024.

CAMPOS, Danielly Cristinne Barbosa De; DAMASCENO, Alberto. Parcerias Público-Privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. Perspectiva, UFSC, Santa Catarina, v. 38, n. 1, p. 1-23, jan./mar. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2175-795X.2020.e62834. Acesso em: 11 nov. 2024.

CEGATTI, Fábio; MENDES, Áquilas Nogueira. As Parcerias Público-Privadas e terceirizações na área da saúde no Brasil: um balanço crítico. JMPHC: J. Manag. Prim. Health Care, [S. l.], v. 11, supl., 12 dez. 2019. Disponível em: https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/749. Acesso em: 19 set. 2023.

CHANSKY, Isadora et al. Passivos contingentes em projetos de concessão e Parceria Público-Privada: uma análise do contexto e impacto dos passivos nas concessões e PPPs e sua relação com as contratações públicas tradicionais. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 2021. (Monografia do BID; 952). Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0003798. Acesso em: 22 set. 2023.

CHAVES, Adller Moreira; GUIMARÃES, Thiago Mothé; NASCIMENTO, Welton Do. Parceria Público-Privada: um modelo colaborativo em ensaio. Revista Brasileira de Administração Científica, Sergipe, v. 6, n. 2, p. 204–215, jul./dez. 2015. Disponível em: https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2015.002.0014. Acesso em: 11 nov. 2024.

DOMINGUES, Sérgio; ZLATKOVIĆ, Dejan; ROUMBOUTSOS, Athena. Contractual Flexibility in Transport Infrastructure PPP. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: https://api.semanticscholar.org/CorpusID:166441620.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIA prático para estruturação de Programas e Projetos de PPP. [Minas Gerais]: RADAR PPP, 2014. Disponível em: https://radarppp.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

INÁCIO DA SILVA, Nélida Fernanda; SANTOS, Inalda Maria Dos. Rede de relações do Instituto Ayrton Senna: articulações para o substanciamento das parcerias público-privadas entre o Instituto Ayrton Senna e a Secretaria Municipal de Educação de Maceió-AL. Revista Exitus, UFOPA, Santarém/PA, v. 12, p. 1-24, e022019, 2022. Disponível em: https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1682. Acesso em: 13 nov. 2024.

LINS, Luiz Dos Santos. Auditoria: uma abordagem prática com ênfase na auditoria externa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 41. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES, David Curtinaz; HOFFMANN, V.; ZANQUETTO FILHO, Hélio. Stakeholders and Critical Factors in the Brazilian Government´ s Public Private Partnerships. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 3, p. 371-401, 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3957. Acesso em: 13 nov. 2024.

MENEZES, David Curtinaz; VIEIRA, Diego Mota. Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 47–79, jan./fev. 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/85327/80601. Acesso em: 13 nov. 2024.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 131–147, maio/ago. 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80052/76586. Acesso em: 13 nov. 2024.

NATALIA, Lydia; TANZIL, Nanny Dewi; SARI, Prima Yusi. Critical success factors of public-private partnership from 2000 to 2019: a literature review. Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah, Indonésia, v. 8, n. 6, p. 531–540, feb. 2021. Disponível em: https://online-journal.unja.ac.id/JES/article/view/10742. Acesso em: 13 nov. 2024.

OLIVEIRA, Celiane Alves de et al. Parcerias público-privadas: proposta de um mecanismo eficiente junto ao sistema carcerário do Brasil. In: FERNANDES, A. M. et al. Coletânea Universitária. 2. ed. Curitiba: Editora FaCiencia, 2023, v. 2. p. 57–81.

Disponível em: https://www.faciencia.edu.br/coletanea-universitaria-v2. Acesso em: 19 set. 2023.

OSEI-KYEI, Robert; CHAN, Albert P.C. Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. International Journal of Project Management, Lewes/DE, v. 33, n. 6, p. 1335-1346, aug. 2015. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263786315000411?via%3Dihub. Acesso em: 13 nov. 2024.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). Revista de Administração Pública, Rio de janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, set./out. 2005. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6578. Acesso em: 13 nov. 2024.

QUÉLIN, B. et al. The Private Scope in Public–Private Collaborations: an institutional and capability-based perspective. Organization science (Providence, R.I.), Melbourne, v. 30, n. 4, p. 831-846, 2019. Disponível em: https://browzine.com/libraries/1057/journals/18338/issues/277511152. Acesso em: 13 nov. 2024.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro Dos. As parcerias público-privadas no contexto educacional amazônico: novas formas para velhas questões. Margens: Revista Interdisciplinar, Abaetetuba/PA, v. 11, n. 16, p. 9-24, jun. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18542/rmi.v11i16.5380. Acesso em: 13 nov. 2024.

SILVA, Flávio José Rocha Da; FRACALANZA, Ana Paula. Privatizando sem privatizar: o caso de Empresas de Economia Mista e de Parcerias Público-Privadas nas empresas públicas de saneamento. Novos Cadernos NAEA, Belém/PA, v. 25, n. 3, p. 307-328, set/dez. 2022. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10499. Acesso em: 19 set. 2023.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819–846, jul/ago. 2015. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/51552/50336. Acesso em: 13 nov. 2024.

THAMER, Rogério; OGASAVARA, Mario Henrique. Parcerias público privadas: construindo relações entre sua governança e custos de transação. RECADM: Revista Eletrônica de Ciência Administrativa, v. 22, n. 1, p. 40-65, jan./abr. 2023. Disponível em: https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/3638/1177. Acesso em: 14 nov. 2024.

VILLANI, Elisa; GRECO, L.; PHILLIPS, N. Understanding Value Creation in Public-Private Partnerships: a comparative case study. Journal of Management Studies, v, 54, n. 6, sept. 2017.

WANG, Huanming et al. Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review. Public Management Review, London, v. 20, n. 2, p. 293-316, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445. Acesso em: 13 nov. 2024.

WETTENHALL, Roger. The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. Public Organization Review: a global journal, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 77-107, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1023/A:1023000128175. Acesso em: 13 nov. 2024.

Sobre os autores

João Sérgio Beserra de Lima | e-mail: joaosergio.lima@aeb.gov.br
Doutor em Ciência da Informação pela UnB, Analista em Ciência e Tecnologia, atualmente ocupa o cargo de Assessor Técnico na Agência Espacial Brasileira.

https://orcid.org/0000-0003-2346-3844
http://lattes.cnpq.br/4496284011870895

Fabio Almeida Rodrigues | e-mail: fabio.rodrigues3465@gmail.com
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela UnB, ocupa o cargo de Assistente Administrativo na Agência Espacial Brasileira.

https://orcid.org/0009-0008-4105-1003
http://lattes.cnpq.br/0107973561021772

ecg Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Tribunal de Contas Estado do Rio de Janeiro
revista síntese

A expansão dos investimentos privados na infraestrutura pública: desafios transversais e multissetoriais do Governo Federal sob a ótica do controle externo das desestatizações

IGOR PEREIRA OLIVEIRA
Mestre em Engenharia Civil – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União

RESUMO

A transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos explorados pela União tem ampliado as oportunidades de investimentos em infraestrutura pública e exigido a interação da Administração Pública com os órgãos de controle externo. Considerando os esforços dos tribunais de contas brasileiros para a uniformização de entendimentos e a divulgação de ações de controle e utilizando-se o método de abordagem dedutivo e pesquisa documental e bibliográfica, este estudo evidencia desafios transversais relacionados a falhas de coordenação e coerência nas ações governamentais, como procedimentos ineficazes, lacunas normativas e regulatórias, falta de fundamentos e estudos técnicos, sobreposições e até mesmo desconstrução de normativos relevantes no âmbito do Governo Federal. Além disso, apresenta detalhes dos debates técnicos sobre a contratação de empresas privadas denominadas verificadores independentes, passíveis de conflitos de interesses, da ineficácia de cooperação técnica e do não escopo de auditorias. Ademais, expõem-se detalhes de consulta do Governo Federal sobre desistência de relicitação nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário e a relevância da interação entre Administração Pública e controle externo quando existem dúvidas na aplicação de dispositivos legais.

Espera-se contribuir com os esforços de cooperação técnica do Instituto Rui Barbosa (IRB), da Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas (Rede Integrar) e da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Palavras-chave: desestatizações; controle externo; coordenação; coerência, conflito de interesses.

DOI: https://doi.org/10.70690/kfygyf22

Este é um artigo em acesso aberto sob a licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional

ABSTRACT

The transition of public services to private sector has broadened the investment in public infrastructure, thereby necessitating the engagement of public administration with external oversight bodies. Given the concerted efforts of Federal Court of Accounts - Brazil (TCU) towards the harmonization of interpretations and the promulgation of control measures and employing a deductive method of approach coupled with documentary and bibliographic research, this study underscores pervasive challenges tied to lapses in coordination and coherence in governmental actions. These challenges encompass ineffective procedures, normative and regulatory voids, absence of foundational and technical studies, overlaps, and even the dismantling of pertinent regulations within the purview of the federal government. Moreover, it elucidates the technical discourses surrounding the engagement of private entities, referred to as independent verifiers, who are potentially susceptible to conflicts of interest, the inefficacy of technical collaboration, and the non-scope of audits. Additionally, it reveals the details of the federal government's inquiry into the abandonment of re-bidding in the road, rail, and airport sectors, and underscores the significance of the interplay between public administration and external oversight in instances of ambiguity in the application of legal provisions.

This study aims to augment the technical cooperation endeavors of the Rui Barbosa Institute (IRB), the Integrar Network of Decentralized Public Policies (Integrar Network), and the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

***Keywords**: privatizations; external oversight; coordination; coherence; conflict of interest.*

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A Lei 11578/2007 dispôs sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). À época, destacou-se a parceria com os entes federativos e a necessidade de investimentos nas obras de infraestrutura[2]:

> 6. A urgência e a relevância das medidas, Senhor Presidente, estão configuradas na necessidade de se estabelecer um marco regulatório que dote o Estado brasileiro de instrumentos que possibilitem à União, em parceria com os entes federativos, executar as obras de infraestrutura necessárias para a consolidação do desenvolvimento econômico, bem assim para melhoria das condições socioeconômicas da população, especialmente a de menor renda. Entre essas obras devem ser destacadas as de habitação e saneamento, integrantes do PAC, que são de fundamental importância para o crescimento econômico e para a redução do déficit habitacional.

Diante da evolução propiciada pelo arranjo institucional do PAC, a Lei 13.334/2016, decorrente da conversão da medida provisória (MP) 727/2016, criou o Programa de Parcerias de Investimento (PPI), buscando ampliar as oportunidades de investimento e garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública. Na exposição de motivos da MP, destacou-se que o PPI contemplaria empreendimentos públicos nas modalidades de concessão comum, patrocinada, administrativa ou regida por legislação setorial.

Os projetos qualificados no PPI são de interesse estratégico e têm prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios.

No inciso IV do art. 6º da citada lei exige-se a articulação com os órgãos e autoridades de controle, para aumento da transparência das ações administrativas e para a eficiência no recebimento e consideração das contribuições e recomendações.

Antes do PAC, a Lei 9.491/1997 definiu procedimentos para o Programa Nacional de Desestatização (PND), reordenando a posição estratégica do Estado na

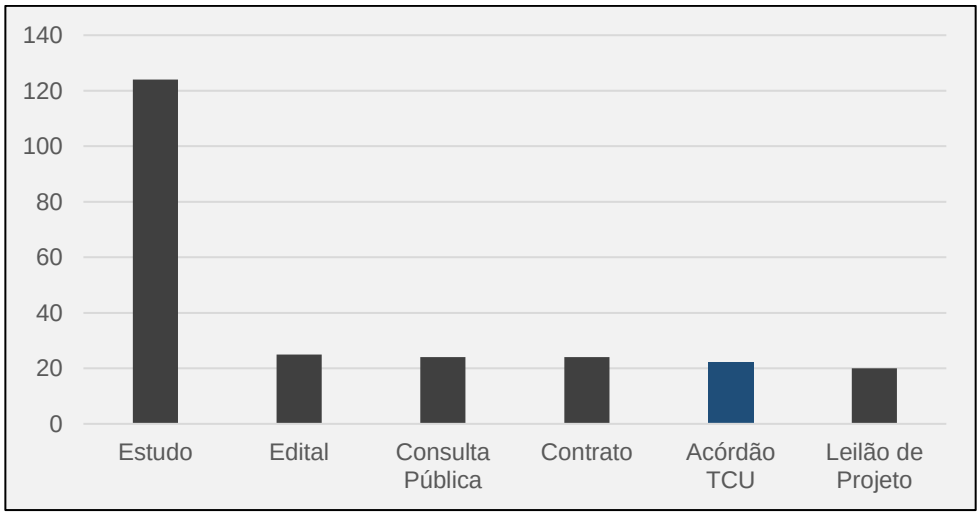
[2] Disponível em http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV2007.pdf#page=310

economia e permitindo a retomada de investimentos nas empresas e atividades que viessem a ser transferidas à iniciativa privada.

O PND incluiu a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou por intermédio de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade. Por força do inciso VIII de seu art. 18, a documentação dos processos de desestatização deve ser apreciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Diante das previsões legais, o TCU tem apreciado os projetos do PPI. O gráfico abaixo evidencia as etapas de quase 240 projetos em andamento:

Figura 1. Quantidade por etapa de 239 projetos do PPI em andamento



Fonte: Confecção própria. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/projetos/. Acesso em 3 set. 2023

Neste contexto, o Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Privatizações do Instituto Rui Barbosa (IRB), criado em 2021, tem promovido ações no sentido de qualificar a atividade fiscalizatória dos tribunais de contas na temática das desestatizações.

O Instituto Rui Barbosa (2022) ressaltou que a uniformização de entendimentos para casos análogos confere uma maior segurança jurídica e otimiza o tempo requerido para análise. Também se incentivou a divulgação das ações de controle sobre projetos e contratos de desestatização, com vistas a demonstrar a relevância da atuação dos tribunais de contas para toda a sociedade.

Além disso, o compartilhamento de informações, capacitação e estudos sobre concessões e PPPs foi um tema proposto pelo Tribunal de Contas dos Municípios do

Estado de Goiás (TCM-GO), em setembro de 2022, para o Plano Anual de Trabalho (PAT)[3] 2023 da Rede Integrar, rede colaborativa formada pelos tribunais de contas do Brasil. Apesar disso, o tema não foi incluído na lista de prioridades do PAT 2023.

Assim, este estudo apresenta detalhes da experiência do TCU[4] em processos de desestatizações ou em outras tipologias processuais relacionadas ao controle externo de concessões comuns e PPPs, com um olhar para questões transversais.

Na mesma linha do raciocínio do IRB e do TCM-GO, pretende-se contribuir com a divulgação das ações de controle, o que, por sua vez, poderá agregar valor aos debates frequentes na Rede Integrar sobre a uniformização de entendimentos para casos análogos no país.

A propósito, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2019) estimula o compartilhamento de informações entre instituições de controle sobre questões emergentes, de modo a contribuir com o seguinte princípio: "*PRINCIPLE 12: Capacity building through promoting learning and knowledge sharing*".

Serão evidenciados casos práticos sobre falhas de coordenação e coerência nas ações governamentais, como procedimentos ineficazes, lacunas normativas e regulatórias, falta de fundamentos e estudos técnicos, sobreposições e, até mesmo, desconstrução de normativos relevantes no âmbito do Governo Federal.

A propósito, a jurisprudência do TCU tem sido utilizada pelos Tribunais de Contas Estaduais, como foi o caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em representação sobre concessão do complexo Maracanã (processo 106.906-3/22 [5]), que exigiu adequações editalícias de modo a resguardar os princípios da proporcionalidade, da impessoalidade e da moralidade, e ainda, a própria eficácia da atuação do verificador independente. Observe-se trecho do voto:

> [...] contratação e remuneração do VI pela concessionária cria um vínculo jurídico entre tais figuras, que pode interferir, na prática, na atuação daquele examinador, **sendo necessário que se adotem medidas em prol da observância do princípio da impessoalidade e da própria eficácia da atuação do Verificador Independente**. Assim, parece-me razoável exigir a

[3] Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/05/plano-anual-de-trabalho-2023v4.pdf.

[4] A pesquisa integrada do TCU disponibilizou, até meados de setembro de 2023, mais de 800 decisões sobre desestatizações, o que, naturalmente, direcionou o olhar da pesquisa para a experiência técnica daquela Corte de Contas.

[5] Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo.

> definição de condicionantes para a seleção, contratação e remuneração de tal personagem pela concessionária, a exemplo daquelas consignadas no Acórdão nº 2534/2022, TCU – Plenário, dentre as quais podem ser citadas: (i) estipulação de prazo máximo para a atuação da sociedade contratada para atuar como VI, (ii) previsão de ampla divulgação dos documentos e análises produzidas pelo VI, mediante publicação em sítio na internet, (iii) tipificação de sanções administrativas à concessionária e ao VI em caso de conluio, além de possíveis cominações cíveis e penais em âmbito judicial, dentre outras. (grifo do autor).

Dessa perspectiva, serão apresentados requisitos que devem ser atendidos ao incluir nos contratos de concessões a previsão de empresas privadas como verificadores independentes das obrigações de outras empresas privadas, bem como a ineficácia de convênio de cooperação técnica firmado entre agências reguladoras e a relevância da definição de um escopo necessário e suficiente em auditorias.

Na mesma linha de raciocínio, decisão recente do TCU sobre desistência de relicitação tem sido citada pelos órgãos de controle, como foi o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em seu Informativo de Jurisprudência nº 275[6]. Diante disso, apresentam-se detalhes sobre o tema, inclusive as motivações do gestor para dirimir dúvidas sobre a aplicação de aspectos legais.

1.2 Metodologia

A Instrução Normativa TCU 81/2018 (IN 81) definiu novos procedimentos para a fiscalização de privatizações de empresas, de concessões e permissões de serviço público, da contratação das PPPs e das outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado, sem definir expressamente o universo de hipóteses de desestatização passíveis de controle pelo rito estabelecido.

Trata-se do normativo mais recente no Tribunal sobre o tema, utilizado na tipologia processual Desestatização. As fiscalizações consideram o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

Além dessa tipologia, concessões e PPPs são avaliadas em outros contextos pelo tribunal. Por isso, incluíram-se na pesquisa as seguintes tipologias, com seus respectivos conceitos do Regimento Interno do TCU (RITCU[7]):

---

[6] Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626621.

[7] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm

• Levantamento: conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública federal;

• Auditoria: examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia;

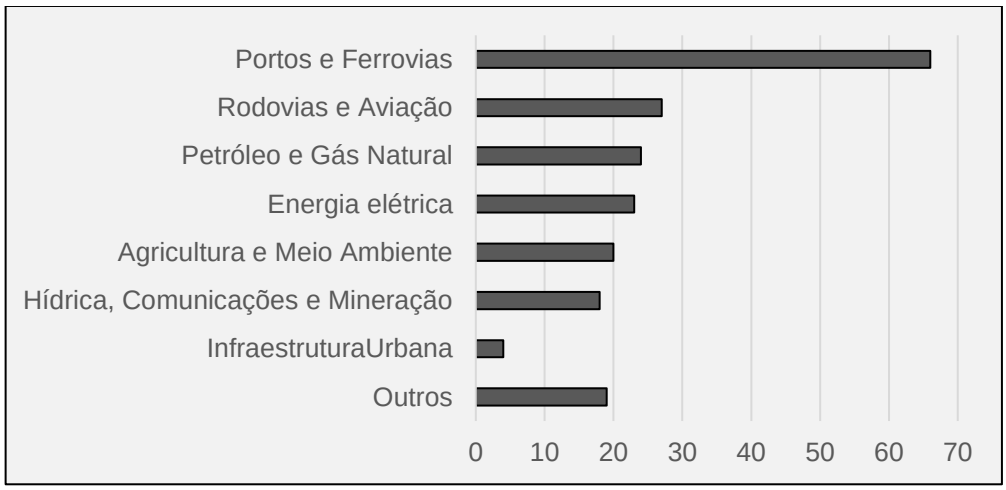
• Acompanhamento: o mesmo objeto da auditoria, ao longo de um período predeterminado; e

• Consulta: dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

A análise de diferentes tipologias processuais permite a obtenção de informações de duas perspectivas, complementares: quando o tribunal é provocado pela Administração Pública, como é o caso das consultas e das desestatizações, e quando a Corte de Contas decide, espontaneamente, autuar processos de controle externo para realizar levantamentos, auditorias e acompanhamentos.

Optou-se também pela diversificação das decisões, com vistas a perceber os desafios de uma perspectiva multisetorial e ampliar a possibilidade de aplicação das referências pelos tribunais de contas estatuais e municipais. Considerando os dados do gráfico abaixo, foram incluídas contribuições do Controle Externo Federal nos setores de mineração, meio ambiente, energia elétrica, gás natural, biocombustíveis e transportes.

Figura 2. Quantidade de acórdãos do TCU em processos de desestatização, por temática, de 2019 até agosto de 2023



Fonte: Confecção própria. Dados da pesquisa integrada do TCU

Os acórdãos do TCU (e respectivos votos e relatórios) foram obtidos na plataforma pesquisa integrada do tribunal, que disponibiliza mais de 400 mil decisões. Utilizou-se o método de abordagem dedutivo e pesquisa documental e bibliográfica.

O recorte temporal contempla, essencialmente, decisões emitidas a partir de 2019, tendo em vista o ano de início da vigência da IN 81 (em 2018). As decisões utilizadas (todas do Plenário) constam do quadro abaixo:

Tabela 1 – Lista de acórdãos do Plenário do TCU utilizados nos estudos

Acórdão	Ano	Tipo	Relator
2526	2015	**Desestatização**	José Múcio
1215	2019	**Auditoria**	Aroldo Cedraz
1263	2019	**Levantamento**	Vital do Rêgo
1530	2019	**Auditoria**	Aroldo Cedraz
2877	2019	**Auditoria**	Aroldo Cedraz
443	2020	**Consulta**	Ana Arraes
1327	2020	**Auditoria**	Vital do Rêgo
4032	2020	**Auditoria**	Augusto Sherman
4037	2020	**Desestatização**	Benjamin Zymler
498	2021	**Desestatização**	Vital do Rêgo
933	2021	**Levantamento**	Bruno Dantas
1311	2021	**Auditoria**	Benjamin Zymler
1683	2021	**Auditoria**	Jorge Oliveira
1766	2021	**Desestatização**	Walton Alencar
2301	2021	**Acompanhamento**	Walton Alencar
2804	2021	**Desestatização**	Vital do Rêgo
836	2022	**Acompanhamento**	Vital do Rêgo
999	2022	**Desestatização**	Augusto Nardes
1579	2022	**Desestatização**	Antonio Anastasia
1613	2022	**Administrativo**	Aroldo Cedraz
1966	2022	**Desestatização**	Augusto Nardes
2695	2022	**Acompanhamento**	Aroldo Cedraz
251	2023	**Auditoria**	Augusto Nardes

Acórdão	Ano	Tipo	Relator
252	2023	**Desestatização**	Antonio Anastasia
325	2023	**Desestatização**	Antonio Anastasia
752	2023	**Acompanhamento**	Jorge Oliveira
1142	2023	**Desestatização**	Antonio Anastasia
1549	2023	**Desestatização**	Jorge Oliveira
1593	2023	**Consulta**	Vital do Rêgo
1617	2023	**Acompanhamento**	Jhonatan de Jesus

Fonte: Confecção própria. Dados da pesquisa integrada do TCU. A tabela contém apenas um processo administrativo, referente ao plano anual de fiscalização do tribunal.

2 COORDENAÇÃO E COERÊNCIA

A Lei 13.334/2016 criou o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI), que tem o papel de coordenar e integrar as ações referentes aos empreendimentos públicos de infraestrutura com participação privada – essência destacada na exposição de motivos da MP 727/2016. Conforme o decreto 11412/2023, o CPPI é presidido pela Casa Civil.

O TCU (2021b) realizou um levantamento[8] sobre a atuação do PPI na indução de participação do capital privado no setor de infraestrutura. Destaque-se trecho do voto:

> "[...] ao menos a partir de 2017, tenho notado: melhoria nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA); melhor articulação institucional; destravamento de procedimentos que se encontravam estagnados, como as renovações antecipadas de ferrovias e as relicitações de rodovias; inovações e aperfeiçoamento de projetos concessórios, como no caso dos setores aeroportuários e de rodovias; aumento no portfólio de projetos do programa (por exemplo terminais pesqueiros, unidades de conservação, hospital, loteria, patrimônio cultural, creches) ; alterações no marco regulatório de diversas políticas; e apresentação de proposições legislativas setoriais.
>
> Tais medidas refletem a **atuação conjunta dos diversos órgãos e entidades governamentais que atuam no setor de infraestrutura**, dentre os quais diversos ministérios, agências reguladoras, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), a Secretaria e o Conselho do PPI. Logo, embora não se possa creditar tais medidas isoladamente ao PPI, de fato existem uma série de **indicativos de melhoria em termos de coordenação e articulação entre os agentes governamentais**, um dos objetivos do programa." (grifo nosso)

[8] Contudo, ficou pendente uma ação de controle com a finalidade de acompanhar os resultados obtidos com a instituição do Programa.

No âmbito da União, a nova Lei 14600/2023 expõe a responsabilidade da Casa Civil em assessorar diretamente o Presidente da República na articulação da retomada e da execução de obras de empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos.

Isso porque as leis que estabelecem a organização básica do Executivo Federal atribuem àquele órgão, principal *locus* do monitoramento das políticas públicas prioritárias, a competência de assistência direta ao Chefe do Executivo no que concerne à coordenação e integração das ações governamentais (CIG, 2022).

Nesse sentido, o TCU (2022f) recomendou ao Centro de Governo (CdG) que torne obrigatória a migração de todas as bases de dados de obras custeadas com recursos federais para o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), fundamental para pleno atendimento ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A deliberação é proveniente dos avanços contemporâneos no Plano Anual de Fiscalização do TCU (Fiscobras). A modernização na forma de atuar do controle externo tem gerado um Fiscobras mais dinâmico, incluindo uma atuação em pontos mais gerais e estratégicos da infraestrutura, especialmente quanto à priorização e à seleção dos projetos a serem financiados (TCU, 2022d).

Na verdade, durante a implementação das políticas prioritárias transversais devem ser adotadas novas estratégias de ação e articulação com os atores envolvidos, quando identificados entraves para a efetividade da política, com vistas à mediação de conflitos entre os órgãos, com a construção de consensos e soluções, inclusive envolvendo outros entes federativos e demais poderes, a depender da complexidade dos projetos e ações (CIG, 2022).

Em estudo sobre os investimentos federais em infraestrutura hídrica, com vistas a mitigar as deficiências na distribuição temporal e espacial dos recursos hídricos no território brasileiro, o TCU destacou a relevância de deliberações endereçadas ao Centro de Governo (CdG) devido à existência de causas comuns à maior parte dos recorrentes problemas encontrados na maioria das políticas públicas, o que tem acarretado a baixa qualidade do resultado entregue à sociedade[9].

[9] Mais detalhes no Acórdão TCU 2.272/2019-Plenário.

Mediar, articular-se, construir consensos são expressões que representam o óbvio. Contudo, de difícil aplicação em um país de dimensões continentais, com desafios de governança multinível, em que instituições públicas com diferentes características devem dialogar continua e tempestivamente, sem perder de vista o valioso protagonismo dos tribunais de contas brasileiros, destacado por Zymler, Alves e Fernandes (2021):

> [...] foram detectadas falhas de articulação e coordenação no enfrentamento da pandemia, as quais foram evidenciadas, principalmente, pela falta de um plano tático-operacional detalhado para a viabilização das medidas do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus. [...] O novo cenário que surgirá após o fim da pandemia, especialmente em razão dos problemas fiscais decorrentes do aumento do endividamento público, fará com que os **diversos tribunais de contas sejam cada vez mais instados a atuar nesse sentido: de cooperação interinstitucional, visando à solução de problemas comuns da administração pública**. (grifo nosso)

Uma das diretrizes da governança pública é articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público, conforme art. 4º do Decreto 9.203/2017.

Neste contexto, o controle de política pública deve avaliar a coerência de ação governamental, ou seja, se há fragmentação, duplicidade, sobreposição ou lacunas na política ou frente a outras intervenções públicas existentes, bem como se existem medidas para evitar sua ocorrência ou para mitigar seu impacto, adotadas por instâncias claras e empoderadas de coordenação da ação coletiva (TCU, 2020e).

Considerando diretrizes da governança pública e o controle da política pública, as seções seguintes evidenciarão desafios em diversos setores.

2.1 Mineração e Garantias Contratuais

Os estudos do TCU (2022b; 2022e) avaliaram a promessa de cessão de direitos minerários, com obrigação de realização de pesquisa complementar, relativos ao projeto Caulim Rio Capim (PA).

Um dos temas debatidos foi a definição dos valores de garantia de execução a serem exigidos durante a contratação em análise para evitar danos ao erário. A garantia inicialmente definida pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM) era de R$ 500 mil e durante a execução da auditoria o valor foi modificado para R$ 3 milhões.

Contudo, a estimativa de investimentos era da ordem de R$ 2 bilhões e as receitas operacionais de R$ 13 bilhões, no prazo de vinte anos projetados. A razão do valor de garantia em relação às receitas operacionais previstas seria de 0,02%.

O Tribunal foi cuidadoso em não definir a valoração das garantias e multas a serem aplicadas, responsabilidade dos gestores, mas não deixou de determinar à CPRM, para o projeto e para futuras licitações, o estabelecimento de valor de garantia a partir de adequada fundamentação técnica, a fim de considerar as hipóteses dispostas nas subcláusulas 14.9.2 e 14.9.3 da minuta contratual, referentes, respectivamente, à utilização da garantia na ocorrência de não pagamento de outras indenizações ou obrigações pecuniárias ou quando a CPRM for obrigada a arcar com encargos financeiros, ônus decorrentes de ações judiciais, reclamações, perdas, danos, obrigações ou responsabilidades de qualquer natureza, inclusive de natureza ambiental.

2.2 Manejo Florestal e Estudos Deficientes

Na avaliação da concessão para exploração de dez unidades de manejo florestal do Estado do Amazonas, o TCU (2023e) determinou ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que, em articulação com outros órgãos, promovesse estudos, a serem adotados em próximos projetos de concessão, para atualização e definição das estimativas do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal, em observância aos princípios da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa à administração.

A limitação de produtividade visa manter, para todas as espécies manejadas, populações adultas e férteis, capazes de promover a manutenção de suas populações, sem perder de vista que a superestimação do potencial produtivo tem impactos na elevação do preço mínimo do edital, do valor da garantia prevista e do valor mínimo anual a ser pago, e sua redução tem potencial de facilitar a participação de pequenas e médias empresas e cooperativas nos certames.

Contudo, constatou-se a falta de estudos mais recentes que confirmassem as conclusões das normas aplicáveis. Essas normas foram emitidas de 2006 a 2011. Por exemplo, o volume de exploração adotado para o cálculo do valor mínimo dos contratos de concessão tinha como teto o valor de 25 m^3/ha (para um ciclo de 30

anos), aproximadamente o limite máximo de exploração estabelecido nas normas (25,8 m³/ha).

Esse volume assumia a expectativa de que o concessionário trabalharia no patamar máximo de produção permitido e, por isso, dificilmente era atingido nas concessões devido ao período limitado de produção, ao regime irregular de chuvas, a atrasos no licenciamento anual, a limitações legais e estruturais e limitações comerciais. Em estudo do SFB em 2011 foi observado que o volume efetivamente explorado por hectare era, em média, de 18,12 m³/ha.

A deliberação do Tribunal tem o condão de contribuir para que os parâmetros se aproximem da realidade tanto do ponto de vista da capacidade de a floresta se regenerar, quanto da viabilidade econômico-financeira dos contratos.

2.3 Energia Elétrica e Articulação Governamental

Conforme art. 13 da Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), as tarifas do serviço público concedido podem ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos segmentos de usuários.

Em auditoria sobre o primeiro estágio do leilão realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para outorga de 29 usinas hidroelétricas em operação, o TCU ressaltou que a modelagem final das concessões não deveria se desvirtuar da busca pela melhor proposta para a administração, equilibrando o valor que se espera arrecadar com as concessões e a modicidade tarifária (TCU, 2015).

Ocorre que ao longo do tempo o aumento de despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), somado à queda de participação da União na composição do orçamento dessa conta, tem elevado a tarifa dos consumidores, em desacordo com a eficiência do custeio de políticas públicas.

O rol de beneficiários da CDE engloba produtores rurais, indústrias, irrigantes, aquicultores, empresas prestadoras dos serviços públicos de água, esgoto e saneamento, cooperativas, escolas agrotécnicas, empresas distribuidoras, usinas termelétricas, aposentados, consumidores de baixa renda, população rural e pequenas distribuidoras de energia elétrica.

Tendo em vista que os órgãos envolvidos informaram não possuir competência sobre a gestão dos subsídios da Conta, o TCU (2019a) determinou ao Comitê de

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) e ao Ministério das Minas e Energia (MME) que avaliassem se a sistemática de concessão destes benefícios merecia ser mantida, alterada ou extinta, considerando-se, inclusive, os impactos sobre a eficiência econômica e a modicidade tarifária.

O CMAP, instância de CdG, com caráter consultivo e interministerial, foi instituído pelo decreto 9.834/2019. Trata-se de ator fundamental para o processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas. Contudo, os órgãos setoriais (ministérios finalísticos) podem ou não acatar as recomendações daquele conselho, cujo protagonismo não inclui todos os requisitos da abordagem holística de CdG (Centro de Governo), como, por exemplo, a capacidade de fazer ajustes na política pública. Diante disso, o TCU (2019d) modificou a determinação supra para a Casa Civil.

Situação similar ocorreu em auditoria que constatou a inexistência de avaliação dos resultados dos incentivos às fontes renováveis de energia elétrica. O destinatário da deliberação do controle externo federal foi modificado pelo TCU (2021c) para a Casa Civil. Destaque-se trecho do voto da decisão retificada (TCU, 2019c):

> "39. Com relação aos incentivos às fontes renováveis, a equipe registrou a ausência de avaliação dos resultados, o que impede o conhecimento da efetividade das estratégias adotadas. [...] 43. **Ressalta que praticamente todos os órgãos entrevistados pela equipe de auditoria opinaram pela necessidade de fortalecimento da articulação governamental para o maior sucesso das políticas de inserção de renováveis**. [...] 47. No que tange às fontes renováveis e à segurança do suprimento de energia no País, foi indicado como grande entrave à maior expansão das fontes renováveis no Brasil a falta de avaliação comparativa dos custos e dos benefícios dos empreendimentos para expansão da oferta de energia elétrica quanto aos diversos aspectos - técnico, social, ambiental e econômico - que justifiquem a decisão adotada pelo governo." (grifo nosso)

Também dessa perspectiva, o Tribunal recomendou ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)[10] que promovesse periodicamente discussões das estratégias e dos objetivos de longo prazo para o setor elétrico, e à Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República[11] que assumisse, junto aos órgãos de governo, a iniciativa de articular as discussões para a definição dos

[10] Presidido pelo MME e composto por vários ministérios, inclusive pela Casa Civil.
[11] Fazia parte, à época, da Secretaria Geral da Presidência da República.

resultados, cenários e objetivos constantes da recomendação ao CNPE, de forma a alinhá-los aos objetivos maiores do país (TCU, 2021d).

Aqui, registre-se, o TCU utiliza nessa deliberação a definição ampliada de Centro de Governo (CdG) exposta por Alessandro (2013), que também inclui outras instituições e unidades responsáveis por funções transversais, mesmo que não estejam na mesma posição da Casa Civil.

2.4 Gás Natural, Biocombustíveis e Vazio Regulatório

O TCU (2023a) observou se as políticas públicas federais de biocombustíveis estavam atingindo os objetivos principais e acessórios e se possuíam alinhamento entre si e com outras iniciativas públicas transversais, inclusive do ponto de vista energético-ambiental.

Inicialmente, havia uma proposta de deliberação à Casa Civil para assumir diretamente ou definir estrutura que comparasse os custos e benefícios relacionados ao programa selo biocombustível social, tendo em vista a existência de um vazio regulatório para definir o mandato de mistura obrigatória de etanol à gasolina.

Contudo, durante a fiscalização, a Casa Civil editou o decreto 10.940/2022, resolvendo a questão à época ao incluir como competência do CNPE a fixação do percentual de adição de etanol anidro combustível à gasolina.

Além disso, na condução da política pública do novo mercado de gás, que visa à abertura do mercado de gás natural, a União, por intermédio do MME e da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), deverá articular-se com os estados e o DF para a harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural, inclusive em relação à regulação do consumidor livre.

As diferentes regulações estaduais acabam gerando sobreposição entre as fronteiras da distribuição, transporte e comercialização de gás, sendo desejável que se estabeleçam diretrizes a serem transpostas efetivamente pelos estados. Nesse sentido, a resolução CNPE 3/2022 recomenda ao MME e ao antigo Ministério da Economia o incentivo aos estados e ao Distrito Federal a adotarem reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço de gás canalizado.

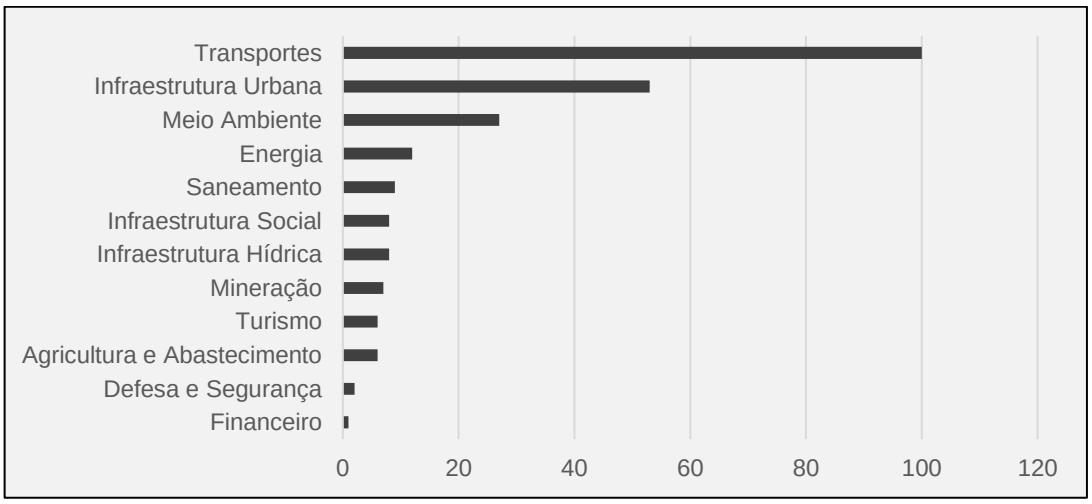
O Instituto Rui Barbosa (2021f) destacou[12] que a persistência de lacuna normativa e regulatória para tratar da questão da oferta de flexibilidade prejudica o alcance dos objetivos da política pública, em um mercado onde há a forte interdependência entre a oferta dos produtores e a demanda dos consumidores.

2.5 Transportes e Lacunas Normativas

O Tribunal também fez uma avaliação sobre os obstáculos ao desenvolvimento da integração multimodal[13] de transportes no Brasil (TCU, 2020b). Constatou-se uma fragmentação institucional na gestão pública do setor de transportes, com lacunas, sobreposições e falta de clareza nos normativos, o que pode prejudicar o desenvolvimento do planejamento integrado logístico no país. Conforme gráfico abaixo, o setor contém a maior quantidade de projetos no PPI.

Em continuidade a esse trabalho, o TCU realizou um painel[14] de referência da matriz de achados do planejamento integrado de transportes. Constataram-se (i) uma desconexão entre o planejamento e as decisões, com risco de desperdício de recursos públicos, (ii) decisões segregadas que não consideram os corredores logísticos intermodais e (iii) a desconstrução de normativos relevantes para o planejamento federal, devido à revogação do decreto 10.526/2020.

Figura 3. Quantidade por setor de 239 projetos do PPI em andamento



Fonte: Confecção própria. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/projetos/. Acesso em 3 set. 2023.

[12] A flexibilidade se traduz na capacidade dos produtores em variarem a oferta para responderem a variações na demanda de gás dos consumidores e vice-versa.
[13] Utiliza mais de um tipo de modal para levar a carga até o seu destino.
[14] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zw-_aQvgIrQ.

Esse decreto, registre-se, tinha instituído o comitê interministerial de planejamento da infraestrutura e o plano integrado de longo prazo da infraestrutura no âmbito do Governo Federal, que promoveria a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais, mantida a autonomia de cada ministério na governança e na definição das prioridades.

Em outro caso, o TCU (2023d) avaliou se o processo de desestatização, promovido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Rodovia Federal BR 381/MG, qualificada no âmbito do PPI pelo Decreto 9.972/2019.

O artigo 23-A da Lei 8.987/1995, inserido em 2005, possibilita o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem. Na mesma linha, o art. 151 da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações) dispõe que poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Diante de lacuna normativa, o Tribunal recomendou à ANTT a priorização da regulamentação do comitê de resolução de conflitos (*Dispute Board*) no âmbito das concessões rodoviárias, de forma a prevenir controvérsias acerca de questões de natureza eminentemente técnica, com possibilidade de causarem impacto significativo nos contratos. Isso já havia sido destacado em outro processo de desestatização, valendo observar trecho do relatório do TCU (2020d):

> "A lacuna normativa decorrente dessa ausência de regulamentação pela ANTT de um mecanismo previsto no contrato pode induzir inexecução contratual ou questionamentos judiciais ou arbitrais por parte da concessionária, o que pode macular toda a execução contratual.
>
> Serve de exemplo o contrato da BR-116/324/BA (ViaBahia), em cujo bojo era prevista revisão quinquenal, mesmo inexistente regulamentação, o que impediu a Agência de deliberar sobre os pedidos efetuados pela concessionária [...]"

Em agosto de 2023, como consequência da atuação do Controle Externo Federal, a ANTT realizou a Audiência Pública nº 6/2023, com o objetivo de colher sugestões e contribuições à proposta de regulamentação do *Dispute Board*, a serem aplicadas aos contratos de concessão de rodovias e ferrovias celebrados entre a agência e seus entes regulados.

3 FISCALIZAÇÃO PERMANENTE

A adequada e tempestiva fiscalização é um desafio da Administração Pública. As concessões devem se sujeitar à fiscalização permanente pelo poder concedente responsável pela delegação, que deve ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, sem perder de vista a cooperação dos usuários.

3.1 Eficácia de Cooperação Técnica

O estudo do TCU (2023c), referente à cessão onerosa de uso da Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), decidiu que deveria haver uma fiscalização da execução do convênio de cooperação técnica firmado entre a ANTT e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), inclusive quanto ao cumprimento do item 9.4 do Acórdão do TCU (2022c), que preceitua a asseguração das premissas do modelo em atenção à transparência, ao amplo acesso à infraestrutura e à mitigação de concentração de poder decisório.

A FIPS é uma ferrovia localizada no interior da área poligonal do Porto de Santos, mas não estava sendo fiscalizada adequadamente[15] nem pela ANTAQ nem pela ANTT, mesmo tendo sido celebrado em 2015 convênio de cooperação entre as duas agências para uma fiscalização conjunta.

Isso porque a eficácia do convênio dependia da elaboração conjunta de planos de trabalho específicos, não confeccionados pelo menos até meados de 2021. O relatório do Acórdão do TCU (2022c) expôs os efeitos da atuação do tribunal:

> Tendo em vista que a referida minuta foi encaminhada pela Antaq à ANTT em 18/3/2022, no mesmo dia da resposta da ANTT constante da peça 56, o regulador ferroviário federal não incluiu em sua resposta os termos supracitados, mas ressaltou que os resultados esperados são "o aprimoramento do cumprimento das atribuições dos referidos órgãos, bem como a otimização e uso eficiente dos ativos ferroviários e portuários no Porto de Santos".
>
> Diante disso, é possível concluir que **a atuação do controle externo federal fomentou os avanços contemporâneos de tratativas entre as duas Agências reguladoras, que têm o potencial de minimizar a falta de regulação** e fiscalização efetivas da Fips pela ANTT, exposta pelo Plenário do TCU nos trabalhos que resultaram nos Acórdãos 893/2021 e 2.276/2021, ambos do Plenário, sem prejuízo de que a concretização dessa expectativa

[15] “As equipes de fiscalizações das duas Agências, durante as inspeções realizadas na malha ferroviária do porto, (...) não dispunham de um respaldo sólido necessário para conduzir o processo administrativo sancionador”

> seja monitorada pela SeinfraPortoFerrovia em trabalhos futuros. (grifo nosso).

Portanto, os desafios de articulação interinstitucional evidenciam casos como esse, em que a atuação conjunta de duas agências reguladoras na fiscalização de relevante infraestrutura pública permaneceu no campo das expectativas por anos, simplesmente porque não foi confeccionado plano de trabalho previsto no convênio.

3.2 O Não Escopo das Auditorias

No financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) incluiu à época na sistemática a previsão de contratação pelo exportador de empresa de auditoria independente brasileira, aprovada pelo banco, com vistas a certificar a efetiva exportação dos bens e serviços executados pelo exportador e pelas empresas subcontratadas no Brasil.

Ocorre que, por determinação do próprio BNDES, não havia exigência no sentido de que a empresa de auditoria averiguasse, por qualquer método, a existência das pessoas apontadas trabalhando na referida obra, o que, segundo o TCU (2020c), prejudicou a comprovação dos serviços, “seja pela ausência de procedimentos suficientes, seja pela definição de procedimentos que deliberadamente limitavam a atuação das empresas de auditoria independente”.

Assim, o não escopo das auditorias independentes também pode prejudicar a fiscalização permanente do poder concedente. E essa foi uma preocupação ao longo da auditoria da FIPS, valendo destacar trecho do relatório do TCU (2023c):

> Ao observar o que consta dos documentos da SPA sobre "auditoria independente" e "conselho fiscal", **faltou definir competências do Conselho Fiscal para inclusão de aspectos relevantes no escopo, com vistas a garantir que determinados assuntos sejam avaliados pela auditoria independente**. Isso porque o Conselho de Administração poderia deixar de incluir no escopo da auditoria independente algum tema com risco relevante a ser enfrentado, mas que o Conselho Fiscal gostaria que fosse incluído no Plano de Trabalho, cuja ratificação é de competência exclusiva do CA (na modelagem original). Esse ponto também foi apresentado nas reuniões com a SPA. (grifo nosso)

Como resultado das negociações ao longo da auditoria, a autoridade portuária alterou a documentação inserindo competências do Conselho Fiscal para (i) solicitar aos auditores independentes, colegiadamente ou por qualquer membro individualmente, os esclarecimentos ou informações que julgar necessários e a

apuração de fatos específicos; (ii) tomar conhecimento do Plano de Trabalho da auditoria independente e (iii) promover reuniões reservadas com a auditoria independente, além de sugerir pontos a serem auditados.

3.3 Mitigação de Conflitos de Interesses

Áreas de unidades de conservação federais podem ser concedidas para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura (art. 14-C da Lei 11.516/2007, incluído pela Lei 13.668/2018, após conversão da MP 809/2017).

Na avaliação da desestatização de unidades de conservação, o TCU (2021a) exigiu que não fosse utilizada a figura do verificador independente (pessoa jurídica a ser contratada pela concessionária e escolhida pelo poder concedente para prestar apoio ao processo de monitoramento e fiscalização do contrato de concessão), pois as regras existentes na minuta de edital não garantiam a sua isenção.

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023), o risco de conflitos de interesses deve ser considerado:

> *Infrastructure management has a high risk of integrity failures due to the large sums involved, the complexity of the transactions, – especially those requiring complex financial schemes such as public-private partnerships or concessions and procurement methods – and the multiplicity of stakeholders. Precisely targeting such risks may require tailored policies and tools, consistently implemented and aligned to a whole-of-government approach to integrity. […]*
>
> *Across OECD countries, management of conflict of interest in infrastructure projects is often part of a wider framework for all public officials. However, 64% of OECD countries (18 out of 28) have a conflict of interest policy or institutional framework exclusively for infrastructure management officials. Such frameworks may include specific guidelines, case studies or practical manuals to apply rules and policies to the activities involved throughout the infrastructure cycle and are aimed at preventing and managing conflict of interest during project assessment and selection, tendering and award, contract management, and evaluation and audit.*

A partir do Acórdão do TCU (2021e), referente à desestatização do sistema rodoviário de São Paulo ao Rio de Janeiro, o entendimento do Tribunal sobre o verificador independente, no caso concreto de infraestrutura rodoviária denominado Organismo de Avaliação da Conformidade (OAC), foi aprimorado, pois os gestores evidenciaram a falta de recursos humanos e orçamentários para realizar as

fiscalizações necessárias. A não utilização do OAC poderia limitar a expansão do programa de concessões rodoviárias federais.

Com vistas a adotar uma solução equilibrada, o TCU determinou à ANTT à época que estabelecesse mecanismos para redução dos conflitos de interesses na contratação do organismo e as condições de habilitação, bem como viabilizasse ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando às associações de usuários das rodovias concedidas apresentarem contestações, fortalecendo, assim, o controle social. Vale a pena ver detalhes da deliberação:

> 9.1.6. adote medidas efetivas, especialmente as discriminadas a seguir, para que os documentos e pareceres elaborados pelo OAC para serem utilizados nas tomadas de decisão acerca do cumprimento das obrigações da concessionária, sejam validados pelo órgão técnico do poder concedente, que não deverá estar vinculado às conclusões do OAC e responderá solidariamente por eventuais irregularidades [...]:
>
> 9.1.6.1 suprima a denominação "independente";
>
> 9.1.6.2. preveja ampla transparência aos pareceres emitidos pelo OAC, oportunizando às associações de usuários das rodovias concedidas apresentarem contestações, dentro de prazo preestabelecido, de maneira a facilitar o acesso às informações relevantes e fortalecer o controle social na concessão rodoviária;
>
> 9.1.6.3. estabeleça com clareza as condições de habilitação para atuação como OAC, atentando para o princípio da isonomia e para a obediência a normas de compliance;
>
> 9.1.6.4. preveja expressamente que eventual comprovação de conluio para atuação fraudulenta do OAC importará em sanções administrativas para a concessionária e para o Organismo, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial e da comunicação obrigatória à entidade credenciadora.;
>
> 9.1.7. estabeleça norma no sentido de que apenas os OAC credenciados pela agência reguladora possam ser contratados pelas concessionárias, fixando requisitos rígidos de formação e capacidade, vedada a participação de entidades que já receberam punição pelo Poder Público, ou que, a qualquer tempo, percam a condição de credenciada pela agência reguladora.

Naturalmente, as avaliações das desestatizações pelo controle externo federal em unidades de conservação passaram a aceitar a figura do verificador independente, especialmente a partir do Acórdão do TCU (2021g) referente ao Parque Nacional do Iguaçu, desde que observadas as condicionantes estabelecidas.

Além disso, a avaliação do TCU sobre concessões florestais nos estados de Santa Catarina e Paraná para a prática do manejo florestal e silvicultura de espécies nativas, envolvendo a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros,

identificou o zelo do gestor em relação à redução dos conflitos de interesses nos termos da minuta do contrato, entre a auditoria contábil contratada e a concessionária.

Contudo, a minuta não previa mecanismos de rotatividade do auditor contábil ao longo da concessão, possibilidade de rescisão do contrato a pedido da concedente e sanções administrativas em caso de conluio ou fraude. Assim, o TCU (2023b) recomendou ao SFB a adoção de medidas adicionais, citando-se, inclusive, os estudos do TCU (2021e).

Nota-se que a eficácia da atuação do verificador ou do OAC depende da adoção de uma série de medidas para mitigar conflitos de interesses entre a empresa privada teoricamente independente e a concessionária responsável pela prestação do serviço.

4 PRUDÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA

4.1 Dúvida sobre a Aplicação de Dispositivos Legais

Em consulta por motivo de prudência e para conferir maior segurança jurídica ao processo, formulada pela Casa Civil, avaliou-se a aplicação da IN 81 às licitações dos ativos minerários qualificados no PPI.

Naquele caso, decidiu-se que a alienação de direitos minerários de empresas estatais, qualificada no PPI como contrato de parceria para execução de empreendimento público de infraestrutura, é espécie de desestatização permitida pela Lei 13.334/2016, não obstante as hipóteses estritas da Lei 9.491/1997 (TCU, 2020a).

Na verdade, desde 1992 é prerrogativa do Tribunal, explícita na Lei 8.443/1992, decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no RITCU.

Além de avaliar a documentação dos processos de desestatizações, o Tribunal também pode emitir resposta a consulta, após devidamente provocado, o que tem caráter normativo e se constitui em prejulgamento da tese, contribuindo para o aumento da segurança jurídica no tema debatido.

As consultas só podem ser feitas pelas seguintes autoridades: presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; Advogado-Geral da União; presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; presidentes de Tribunais

Superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo Federal de nível hierárquico equivalente; e comandantes das Forças Armadas (art. 264 do RITCU).

4.2 Relicitação e Relação Dialógica

A Lei 13.448/2017, decorrente da conversão da MP 752/2016, estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria da Lei 13.334/2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

Segundo a Lei 13.448/2017, o processo de relicitação será submetido à deliberação do CPPI, ao qual caberá opinar quanto à qualificação do empreendimento no programa de parcerias de investimentos. A hipótese de relicitação buscou aprimorar o nível de serviço prestado à sociedade e sanear contratos de concessão vigentes que estavam colocando em risco a qualidade e a continuidade da prestação do serviço prestado aos usuários.

Em seu art. 11 exigiu-se o encaminhamento da documentação pós consulta pública ao TCU. Na exposição de motivos da MP 752/2016, destacou-se que a análise criteriosa do Tribunal incrementaria a governança e a transparência do procedimento de prorrogação das concessões:

> 9. Além disso, **de modo a ensejar transparência e clareza no processo de prorrogação, evitando dúvidas e eventuais comportamentos oportunistas**, o termo aditivo de prorrogação deverá conter cronograma para os novos investimentos e incorporar, nos contratos, mecanismos mais claros que desestimulem seu descumprimento. Ademais, previamente às prorrogações, o órgão ou entidade competente deverá apresentar estudo técnico que demonstre a vantagem da medida frente à realização de nova licitação para o empreendimento nas novas condições desejadas, do qual deverão constar também elementos como estimativas dos custos e das despesas operacionais, projeções de demanda, avaliação econômico-financeira, diretrizes ambientais, quando exigíveis, e o valor de outorga a ser pago pela prorrogação, quando for o caso.
>
> 10. A esse respeito, o texto inova ao determinar que os estudos elaborados em cada prorrogação sejam submetidos a consulta pública e posteriormente ao Tribunal de Contas da União. Busca-se, com isso, **incrementar a governança e a transparência do procedimento de prorrogação das concessões, garantindo-se a preservação do interesse público por meio de análise criteriosa das alternativas adotadas para cada caso**. (grifo nosso)

A propósito, a própria Corte de Contas Federal destacou uma relevante dificuldade sobre o momento de sua atuação, pois aprecia os elementos relacionados à descontinuidade da concessão vigente quando já assinado o termo aditivo de

relicitação, com obrigações recíprocas já fixadas, o que dificulta a realização de ajustes contratuais voltados ao aprimoramento do negócio jurídico[16].

Recentemente, o Ministro de Estado de Portos e Aeroportos e o Ministro dos Transportes fizeram consulta ao TCU sobre a interpretação dos artigos 14, § 2º, inciso III (declaração formal do contratado quanto à intenção de aderir, de maneira irrevogável e irretratável, ao processo de relicitação), e 15, inciso I, da Lei 13.448/2017 (aderência irrevogável e irretratável do atual contratado à relicitação).

Essencialmente, tratava-se de questionamento quanto às balizas técnicas que o gestor deve apontar na sua motivação para o encerramento do processo de relicitação, por iniciativa do poder concedente.

Conforme consta no Acórdão do TCU (2023f)[17], uma vez firmado o termo aditivo de relicitação, existe a possibilidade de as partes convencionarem a desistência da relicitação, desde que atendidas determinadas condicionantes.

Por exemplo, o contratado (concessionário) não deve ter descumprido termos de ajustamento de conduta firmados, deve formalizar novo termo aditivo, de comum acordo e amigável entre as partes, para o equacionamento da retomada, em prazo razoável, da contratação original de obrigações de investimento e de níveis de prestação de serviço.

Também deve haver reprogramação de pagamentos de contribuição devida ao poder concedente, assegurando-se o restabelecimento integral do pagamento de outorgas vencidas e não pagas (ou eventual parcelamento).

A consulta em tela proporciona ao jurisdicionado o conhecimento prévio sobre o entendimento do controle externo, o que, em virtude da complexidade das questões envolvidas, contribui com a relação dialógica entre controle e Poder Concedente, em plena sintonia com o raciocínio exposto em (IRB, 2022):

---

[16] Voto do Acórdão TCU 752/2023-Plenário.

[17] A propósito, a resposta à consulta resultou na criação de grupo de trabalho para a realização de estudos e a proposição de alterações, no que couber, na IN 81, tendo em vista que deverá ser feita "uma análise da Corte de Contas que privilegie não apenas a transparência das negociações e a continuidade das concessões outrora objeto de relicitação, mas, sobretudo, a retomada de investimentos".

Vale destacar, inclusive, que os Acórdãos 8 e 752, ambos de 2023 e do Plenário, já haviam incluído encaminhamentos à secretaria geral de controle externo do TCU (Segecex) para a realização de estudos com vistas à atualização da IN 81 em relação ao procedimento de relicitação.

> **Estabelecimento de relação dialógica com o Poder Concedente ao longo do acompanhamento**.
>
> Manter uma permanente relação de diálogo com o jurisdicionado é de fundamental importância para um profícuo acompanhamento dos projetos de desestatização.
>
> [...] poderia ser proporcionado ao jurisdicionado tomar ciência sobre o entendimento do controle externo antes do final do prazo regularmente previsto para análise, o que propiciaria um prazo maior para incorporação das melhorias propostas, haja vista o tempo necessário para posterior consecução de tais ajustes.
>
> Ainda no que tange aos feedbacks, o órgão de controle externo poderia sinalizar aos jurisdicionados quais recomendações possuem maior criticidade e poderiam ensejar a concessão de tutela de urgência a partir da identificação de periculum in mora e fumus boni iuris caso não atendidas, e quais recomendações têm o simples condão de propor melhorias ao projeto, no sentido de minimizar riscos e aumentar sua atratividade. Por óbvio, a decisão final acerca da publicação do certame segue na discricionariedade do Administrador, contudo, já sendo de seu conhecimento os riscos implícitos à manutenção de pontos suscetíveis a posterior concessão de tutela de urgência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora estudos de viabilidade, estudos de demanda, projeções de receita, investimentos obrigatórios e minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos sejam documentos fundamentais nas análises em desestatizações, percebe-se que **a falta de iniciativas públicas transversais pode prejudicar os objetivos da política pública**.

Na prática, os avanços ocorrem em um ritmo menor que o esperado devido a causas diretamente relacionadas a procedimentos ineficazes, lacunas normativas e regulatórias, falta de fundamentos e estudos técnicos, sobreposições e até mesmo desconstrução de normativos relevantes, o que atrai o olhar para o centro de governo.

Contudo, como tudo depende da dosagem certa, a valorização do centro de governo, inclusive da capacidade de fazer ajustes (tempestivos) na política pública, deve ser vista com equilíbrio.

Primeiro porque a edição de normativos com vistas a enfrentar lacunas deve ser acompanhada pelo **acompanhamento de resultados e soluções** para melhoria do desempenho das organizações (art. 6º do decreto 9.203/2017).

Por exemplo, em decorrência das deliberações no Acórdão do TCU (2019b), que teve um olhar para a competitividade de organizações produtivas e o desenvolvimento nacional, foi publicado o Decreto 10.139/2019 sobre a necessidade de revisão e a

consolidação dos atos normativos. Mesmo assim, a medida não é suficiente caso não existam planos para acompanhar sua implementação, como pontuou o TCU (2022a).

Segundo, existem **riscos associados a um controle centralizado excessivo ou à sobrecarga de atribuições** da Casa Civil, o que tem sido ressaltado em publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), valendo ressaltar:

> *The CoG often faces two risks:* ***the risk of CoG overload and congestion and the risk of simultaneously introducing too many changes to existing operations****. Thus, it needs to be selective and strategic when assuming additional functions and tasks and when establishing new practices. The focus on policy priorities is an anchor that can mitigate the risk of overstretch. Moreover, when assuming new roles, the CoG may need to provide the initial drive to develop critical capabilities but may decentralize this responsibility to MDAs once sufficient maturity has been reached (this can also minimize the* ***risk of excessive command and control from the CoG****).* (Shostak *et al.*, 2023)

Por isso, tribunais de contas e representantes do centro de governo dos entes respectivos devem dialogar continuamente com vistas a equilibrar as demandas em desestatizações com a real capacidade de atuação do gestor.

Terceiro, nos vetos[18] a dispositivos da Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias), houve uma preocupação do poder executivo federal com possível reserva de mercado para as atuais concessionárias, além da possível alocação de risco fiscal para a União ao criar a possibilidade de esta arcar com eventual despesa referente à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Neste contexto, o relatório no Acórdão do TCU (2023g) expôs que "a atuação célere do Ministério e do regulador ferroviário, a segurança jurídica, a disponibilização pelo setor privado de informações necessárias e suficientes e a atuação plena do controle externo também dependem, em certa medida, da finalização do debate legislativo que avaliará a Mensagem de Veto 726/2021."

Assim, e utilizando a visão de Santos (2022), **não é só o centro de governo que deve cultivar a capacidade de fazer escolhas e definir prioridades**, pois os múltiplos centros de decisão precisam ser considerados na equação – sem prejuízo, obviamente, de considerar a Casa Civil como o principal *locus* do monitoramento:

> *[…] El CdG puede transformar los incentivos sectoriales gracias a su control sobre los recursos (políticos, presupuestarios, burocráticos, etc.) que son relevantes para los ministerios; además, su capacidad de cruzar información*

[18] Ver Mensagem de veto 726/2021 em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-726.htm.

> *de manera transversal permite que el gobierno identifique sinergias e intervenciones coherentes.*
>
> *Dicha coordinación debe apoyarse en una visión compartida y un enfoque "sistémico", que reconozca las contribuciones que necesita cada sector y las interrelaciones, secuencias y retroalimentaciones clave; obviamente, este cambio de enfoque supone sus propios desafíos, incluyendo el de gestionar la integralidad de un reto tan multidimensional. Esta perspectiva es lo que habilita "poner en práctica" la alineación de incentivos y la información para generar políticas consistentes*. (Mosqueira; Alessandro, 2023)

Da perspectiva de múltiplos centros de decisão e das ferramentas disponíveis, a adequada e tempestiva fiscalização das concessões também é um desafio da Administração Pública. Embora empresas privadas, denominadas verificadores independentes, sejam fundamentais diante da quantidade de empreendimentos e da capacidade do Estado, elas devem adotar previamente requisitos para **mitigar conflitos de interesses, estabelecer adequadamente o escopo e garantir a eficácia de acordos de cooperação técnica**.

Ademais, deve-se valorizar a possibilidade de esclarecer dúvidas junto ao controle externo sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares, como foi feito em relação às possíveis desistências de relicitação das concessões, especialmente porque as consultas aumentam a segurança jurídica dos contratos, o que, em virtude da complexidade das questões envolvidas, **contribui com a relação dialógica entre controle externo e Poder Concedente**.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, Martín. **The role of the Center of Government:** a literature review. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2013. Disponível em https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Referencial Centro de Governo (CdG)**. Brasília, DF: Comitê Interministerial de Governança - CIG, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/referencial-cdg-22-12-2022.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2526/2015-Plenário.** Acompanhamento do primeiro estágio do Leilão realizado pela Aneel para outorga de 29 usinas hidroelétricas em operação. Relator: Min. José Múcio Monteiro, 14 out. 2015. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1560466. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1215/2019-Plenário**. Auditoria com o objetivo de avaliar as Políticas e subsídios na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Relator: Min.

Aroldo Cedraz, 26 maio 2019. Brasília, DF: TCU, 2019a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2304349. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1263/2019-Plenário.** Consolidação de fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada no biênio 2017/2018, com vistas a identificar os principais entraves causados pelo excesso de burocracia governamental que afetam o ambiente de negócios e a competitividade de organizações produtivas, prejudicando o desenvolvimento nacional. Relator: Min. Vital do Rêgo, 6 jun. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2352055. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1530/2019-Plenário.** Auditoria realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 3 jul. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2351328. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2877/2019-Plenário**. Embargos de declaração opostos em face de acórdão que, entre outras providências, expediu determinações às embargantes no bojo de auditoria realizada com o objetivo de avaliar a eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Relator: Min. Aroldo Cedraz, 27 nov. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2363011. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 443/2020-Plenário**. Consulta acerca da incidência dos procedimentos previstos na Instrução Normativa-TCU 81/2018 às licitações dos ativos minerários de titularidade de empresas estatais federais, qualificados no Programa de Parceria de Investimento (PPI). Relatora: Min. Ana Arraes, 4 mar. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2389955. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1327/2020-Plenário.** Auditoria operacional realizada com o objetivo os obstáculos ao desenvolvimento da integração multimodal de transportes no Brasil. Relator: Min. Vital do Rêgo, 27 maio 2020. Brasília, DF: TCU, 2020b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2406153. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 4032/2020-Plenário.** Auditoria com análise das operações de crédito externo realizadas para obras de infraestrutura urbana. Relator: Min. Augusto Sherman, 8 dez. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2381800. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 4037/2020-Plenário.** Processo de desestatização para acompanhar a concessão das rodovias BR-163/MT/PA e BR-230/PA. Relator: Min. Benjamin Zymler, 8 dez. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020d. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2437227. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 498/2021-Plenário**. Processo de desestatização para acompanhar a outorga de concessão para exploração de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza nas Unidades de Conservação federais. Relator: Min. Vital do Rêgo, 10 mar. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2453630. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 933/2021-Plenário**. Relatório de levantamento com o objetivo de obter informações acerca da atuação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) na indução de participação do capital privado no setor de infraestrutura. Relator: Min. Bruno Dantas, 28 abr. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2471262. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1311/2021-Plenário.** Pedido de reexame interposto contra determinação constante de acórdão que tratou de auditoria realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira. Relator: Min. Benjamin Zymler, 2 jun. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2456691. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1683/2021-Plenário**. Auditoria operacional na governança de políticas e processos do setor elétrico brasileiro. Relator: Min. Jorge Oliveira, 14 jul. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2471920. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1766/2021-Plenário.** Processo de desestatização do sistema rodoviário de São Paulo ao Rio de Janeiro, compreendido pela BR-116/SP/RJ, e do Rio de Janeiro a Ubatuba, compreendido pela BR-101/SP/RJ. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 28 jul. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2491453. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2301/2021-Plenário.** Relatório de acompanhamento para identificar riscos e oportunidades de melhoria na condução da política pública do Novo Mercado de Gás, que visa à abertura do mercado de gás natural. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 29 set. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2486561. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2804/2021-Plenário.** Acompanhamento do processo de desestatização, referente à concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional do Iguaçu/PR, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão. Relator: Min. Vital do Rêgo, 24 nov.

2021. Brasília, DF: TCU, 2021g. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2517079. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 836/2022-Plenário.** Acompanhamento com vistas a acompanhar as iniciativas do governo federal para a melhoria do ambiente regulatório com impacto na competitividade nacional, tendo foco na implementação do Decreto 10.139/2019, no período de 2020/2021. Relator: Min. Vital do Rêgo, 13 abr. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2517423. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 999/2022-Plenário.** Processo de desestatização referente ao acompanhamento da promessa de cessão de direitos minerários, com obrigação de realização de pesquisa complementar, relativos ao Projeto Caulim Rio Capim – PA. Relator: Min. Augusto Nardes, 11 maio 2022. Brasília, DF: TCU, 2022b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2534028. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1579/2022-Plenário.** Processo de desestatização referente aos atos e procedimentos preparatórios para a cessão onerosa de uso da Ferrovia Interna do Porto de Santos (Fips), localizada no interior da área poligonal do Porto de Santos. Relator: Min. Antônio Anastasia, 6 jul. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2537119. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1613/2022-Plenário.** Proposta de autorização de fiscalização do tipo acompanhamento (ACOM), com o objetivo de consolidar os resultados do Fiscobras 2022, nos termos da nova estratégia aprovada pelo Acórdão-TCU-Plenário 716/2022. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 13 jul. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2537470. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1966/2022-Plenário.** Embargos de declaração contra acórdão referente a processo de desestatização para acompanhamento da promessa de cessão de direitos minerários, com obrigação de realização de pesquisa complementar como condição para efetuar a cessão definitiva relativa ao projeto Caulim Rio Capim, localizado no estado do Pará. Relator: Min. Augusto Nardes, 24 ago. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2544763. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 2695/2022-Plenário.** Acompanhamento com o objetivo de consolidar e examinar os resultados dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Fiscobras 2022. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 7 dez. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2564907. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 251/2023-Plenário.** Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de verificar se as políticas públicas federais de

biocombustíveis estão atingindo os objetivos principais e acessórios e se possuem alinhamento entre si e com outras iniciativas públicas transversais. Relator: Min. Augusto Nardes, 15 fev. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2532815. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 252/2023-Plenário.** Acompanhamento de processo de desestatização relativo a concessões florestais, pelo prazo de 35 anos, para a prática do manejo florestal e silvicultura de espécies nativas, envolvendo a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, para três florestas nacionais (Flonas): Três Barras e Chapecó, localizadas no Estado do Santa Catarina, e Irati, localizada no Estado do Paraná. Relator: Min. Antônio Anastasia, 15 fev. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2573880. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 325/2023-Plenário.** Monitoramento de acórdão que julgou processo de desestatização dos atos e procedimentos para a cessão onerosa de uso da Ferrovia Interna do Porto de Santos (Fips). Relator: Min. Antônio Anastasia, 1º mar. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2574827. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1142/2023-Plenário.** Acompanhamento do processo de desestatização da rodovia federal BR-381/MG, no trecho compreendido entre Belo Horizonte/MG e Governador Valadares/MG. Relator: Min. Antônio Anastasia, 4 jun. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2594131. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1549/2023-Plenário.** Acompanhamento dos procedimentos preparatórios para as concessões de dez unidades de manejo florestal (UMF) localizadas na Floresta Nacional de Jatuarana, situada no município de Apuí/AM, na Floresta Nacional de Pau Rosa, situada no município de Maués/AM, e na Gleba Castanho, situada nos municípios de Manaquiri/AM e Careiro/AM. Relator: Min. Jorge Oliveira, 26 jul. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2584535. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1593/2023-Plenário.** Consulta acerca interpretação de dispositivos da Lei 13.448/2017, que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos na Lei 13.334/2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal. Relator: Min. Vital do Rêgo, 2 ago. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2592868. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Acórdão 1617/2023-Plenário.** Acompanhamento da implantação de política pública de autorizações ferroviárias estabelecida por meio da Medida Provisória 1.065/2021 e, posteriormente, pela Lei 14.273/2021. Relator: Min.

Jhonatan de Jesus, 9 ago. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023g. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2608565. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

_____. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020. 2020e. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Nota técnica sobre a atuação dos tribunais de contas na fiscalização de projetos de desestatizações**. Brasília, DF: IRB, 2022. Disponível em: https://irbcontas.org.br/nota-tecnica-publicada-pelo-comite-de-concessoes-e-ppps-do-irb-apresenta-diretrizes-gerais-para-fiscalizacao-de-projetos-de-desestatizacao/. Acesso em: 5 nov. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 12**: the value and benefits of Supreme Audit Institutions: making a difference to the lives of citizens. *S. l.*: INTOSAI, 2019. https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/.

MOSQUEIRA, Edgardo; ALESSANDRO, Martín. ~~BID~~. **Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas:** cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2023. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/capacidades-estatales-y-problemas-complejos-de-politicas-publicas-como-abordar-vulnerabilidades-que. Acesso em: 11 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Government at a Glance 2023**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en.html. Acesso em: 11 nov. 2024.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dosAgenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. *In:* COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (org.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. p. 105-132. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/4/Agenda_Formal_Cap4.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

SHOSTAK, Ray *et al.* **The Center of Government revisited:** a decade of global reforms. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2023. Disponível em https://publications.iadb.org/en/center-government-revisited-decade-global-reforms.

ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia; FERNANDES, Thais da Matta Machado. A atuação do tribunal de contas da união em face das mudanças

estruturais provocadas pela pandemia. *In:* LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 121-149. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

Sobre o autor

Igor Pereira Oliveira | e-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br
Pesquisador sobre o Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas.
Mestre em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Auditor no Tribunal de Contas da União (TCU), foi especialista em regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

https://orcid.org/0009-0002-7139-9760
https://www.linkedin.com/in/igor-oliveira-3256a1212

ecg Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Tribunal de Contas Estado do Rio de Janeiro
revista síntese

Desafios do Controle Externo na Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas

Uadson Ulisses Marques Martins
Mestre em Engenharia de Produção – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União (TCU)

RESUMO

A necessidade de criar, aumentar e modernizar os equipamentos de infraestrutura públicos levou o poder público a instituir instrumentos que possibilitam ao empreendedor privado realizar serviços públicos delegados, incluindo ou não a realização de obras para assegurar esses objetivos. As concessões e as parcerias público-privadas são utilizadas pelo setor público para prestarem serviços públicos delegados com eficiência e fomentar infraestrutura logística e social para atender às demandas da sociedade. Esta monografia aborda a necessidade de investimentos de recursos, públicos e privados, em projetos de infraestrutura, levanta o arcabouço legal sobre concessões e parcerias público-privadas e suas características; e demonstra os principais desafios dos Tribunais de Contas brasileiros para a fiscalização de concessões e parcerias público-privadas. Realizou-se pesquisa exploratória na forma de estudo de caso, em que foi procedida a análise documental de normas legais obtidas nos portais institucionais e a revisão bibliográfica dentro de uma abordagem qualitativa. Verificou-se que a participação de investimento privado na criação, manutenção e modernização de equipamentos de infraestrutura vem crescendo a partir da década de 1990, que o arcabouço legislativo federal para fundamentar sua contratação está constituído pelas Leis 8.985/1995, 11.079/2004, 9.094/1995, 13.529/2017 e Decreto 8.428/2015, sem prejuízo de os entes subnacionais legislarem de forma suplementar; e que existe uma série de desafios na fiscalização feita pelo controle externo em razão das especificidades dos institutos de concessões e parcerias público-privadas, a exemplo de capacitação dos servidores dos Tribunais de Contas que atuam em processos e fiscalização, avaliação da consistência da justificativa para sua autorização, fiscalização de remuneração variável, quando couber, funcionamento da Sociedade de Propósito Específico, existência de matriz de risco adequada, assunção do controle ou da administração temporária da Sociedade de Propósito Específico, utilização de garantias públicas e privadas e análise do processo licitatório, do contrato e de sua execução. Assim, a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas brasileiros assume papel fundamental para verificar a correta aplicação dos recursos públicos nestes institutos e avaliar o resultado alcançado em termos das melhorias dos serviços públicos concedidos.

Palavras-chave: concessão; parcerias público-privadas; controle externo.

DOI: https://doi.org/10.70690/2vqsgq61

Este é um artigo em acesso aberto sob a licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional

ABSTRACT

The need to create, increase and modernize public infrastructure equipment led the government to institute instruments that enable the private entrepreneur to carry out delegated public services, including or not carrying out works to ensure these objectives. Concessions and public-private partnerships are used by the public sector to efficiently provide delegated public services and foster logistical and social infrastructure to meet society's demands. This monograph addresses the need for investment of public and private resources in infrastructure projects, raises the legal framework on concessions and public-private partnerships and their characteristics and demonstrates the main challenges of the Brazilian Courts of Auditors for the inspection of concessions and public –private partnerships. Exploratory research was carried out in the form of a case study, where a documental analysis of legal norms obtained from institutional portals and a bibliographical review within a qualitative approach were carried out. It was found that the participation of private investment in the creation, maintenance and modernization of infrastructure equipment has been growing since the 1990s, that the federal legislative framework to support its hiring is constituted by Laws 8.985/1995, 11.079/2004, 9.094 /1995, 13,529/2017 and Decree 8.428/2015, without prejudice to subnational entities legislating in a supplementary manner, and that there are a number of challenges in the inspection carried out by external control due to the specificities of concession institutes and public-private partnerships, such as training for employees of the Courts of Accounts who work in processes and inspection, assessment of the consistency of the justification for their authorization, inspection of variable remuneration, when applicable, operation of the Special Purpose Entity, existence of an adequate risk matrix, assumption of the control or temporary management of the Special Purpose Entity, use of public and private guarantees and analysis of the bidding process, the contract and its execution. Thus, the inspection carried out by the Brazilian Courts of Auditors assumes a fundamental role in verifying the correct application of public resources in these institutes and evaluating the results achieved in terms of improvements in the public services granted.

Keywords*: Concessions; public-private partnerships; external control.*

1 INTRODUÇÃO

O artigo aborda o estudo das concessões e parcerias público-privadas sob a visão dos tribunais de contas brasileiros. Sem a pretensão de exaurir e no sentido de levantar e contribuir com o estudo da temática, coloca-se como problema a ser tratado os desafios encontrados pelos Tribunais de Contas brasileiros para fiscalizar as concessões e parcerias público-privadas.

A fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas brasileiros sobre as concessões e parcerias público-privadas é uma atividade relevante, pois envolve o controle da boa e regular aplicação dos recursos públicos em seus objetos.

A materialidade de recursos envolvidos e a solução empregada para atendimento das necessidades sociais geram demanda dos órgãos de controle externo sobre a correta aplicação dos recursos públicos envolvidos e o resultado da escolha do objeto descentralizado, que envolve desafios na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas.

Os Tribunais de Contas brasileiros vêm exercitando suas competências na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas, de acordo com os normativos que estabelecem as orientações gerais, a citar a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, bem como a legislação suplementar dos entes federativos que versam sobre a matéria.

Com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento do tema no âmbito do controle externo, a monografia aborda a questão da necessidade de investimentos em infraestrutura, apresenta o arcabouço normativo que trata sobre a matéria e, por fim, demonstra, de forma não exaustiva, os desafios dos Tribunais de Contas brasileiros para fiscalizar as concessões e parcerias público-privadas.

O objetivo geral do trabalho é apresentar os principais desafios dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização das concessões e parcerias público-privadas, tendo três objetivos específicos para responder a problemática deste estudo: a) abordar a necessidade de investimentos de recursos, públicos e privados, em projetos de infraestrutura; b) levantar o arcabouço legal que versa sobre concessões e parcerias público-privadas e as principais características destes institutos; e c)

demonstrar os principais desafios dos Tribunais de Contas brasileiros para a fiscalização de concessões e parcerias público-privadas.

Para responder ao problema, realizou-se uma pesquisa exploratória na forma de estudo de caso, uma vez que as especificidades estabelecidas pela legislação para os institutos de concessões e parcerias público-privadas demandam capacidade técnica-operacional, estrutura organizacional dedicada e planejamento estratégico do controle externo para realizar sua fiscalização de forma específica por cada Tribunal de Contas brasileiro.

A técnica utilizada para a coleta de dados para responder ao problema foi a análise documental de normas legais obtidas nos portais institucionais e a revisão bibliográfica para conhecer como a temática vem sendo estudada no campo doutrinário.

A pesquisa foi realizada em uma abordagem qualitativa, a partir da análise de dados disponibilizados nos normativos e na doutrina, para levantar suas principais características e demonstrar os desafios dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas.

2 CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E DESAFIOS DA FISCALIZAÇÃO PELO CONTROLE EXTERNO

O acesso da população aos serviços públicos essenciais oferecidos pelo Estado ou por seus agentes em colaboração, o aumento da produtividade e da competitividade do setor fabril e o desenvolvimento econômico em geral necessitam da criação, ampliação e modernização da oferta de equipamentos de infraestrutura para atender estas demandas.

A oferta de equipamentos de infraestrutura exige elevados investimentos, que podem ser suportados pelo poder público, pelos entes privados ou pela parceria entre o Estado e o particular.

Além da necessidade de investimentos, os equipamentos de infraestrutura demandam tempo para sua concepção, execução e operacionalização efetiva do seu objeto, tudo isso associado ao tipo de tecnologia utilizado no projeto.

Em razão de a capacidade de investimento dos entes estatais não conseguir acompanhar as demandas de infraestrutura, seja pela criação, pela ampliação ou pela modernização, as parcerias com o setor privado têm sido um meio de aumentar a oferta dessa infraestrutura.

Nas duas situações acima, os Tribunais de Contas brasileiros exercem o seu papel constitucional de fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos envolvidos, no âmbito de sua jurisdição.

Neste cenário, surgem desafios dos órgãos de controle externo na fiscalização das concessões e parcerias público-privadas, os quais serão demonstrados, de forma não exaustiva, nesta monografia.

2.1 Necessidade de investimentos de recursos em projetos de infraestrutura

O Estado oferece bens e serviços essenciais à população e, ao mesmo tempo, elabora e executa políticas públicas para criar, manter e modernizar a infraestrutura para fomentar o desenvolvimento econômico, o ganho de produtividade, a redução de custos logísticos e o acesso a bens e serviços públicos.

A implementação de políticas, programas e projetos de construção, ampliação e modernização da infraestrutura envolve elevados investimentos de longo prazo para suportar os gastos em cada fase de concepção e execução.

Além da necessidade de recursos, a oferta de equipamentos de infraestrutura envolve também o grau elevado de especificidade dos ativos, a sofisticação técnica e os custos de elaboração de estudos prévios, a diversidade de riscos e incerteza, a sujeição à regulação estatal, os custos de transação em razão da natureza dos contratos e da complexidade dos processos de concessão, e o amplo potencial de geração de externalidades econômicas, ambientais e sociais (Silva, 2022).

Segundo a ABDIB (2021), o setor de infraestrutura no Brasil é marcado por gargalos de investimentos nos mais diversos segmentos. A título de exemplo, na década de 1980, a infraestrutura brasileira possuía um estoque em relação ao PIB próximo a 60%, volume semelhante a países desenvolvidos, como Reino Unido,

Canadá e EUA. Contudo, os investimentos foram sendo reduzidos nas décadas seguintes, resultando, ao final de 2020, em queda do estoque para 34% do PIB.

No Brasil, o financiamento dos grandes projetos de equipamentos de infraestrutura foi, historicamente, suportado pelo Estado, especialmente aqueles que necessitavam de elevados recursos ou cujo retorno financeiro não se mostrava atraente para iniciativa privada, mas essenciais para a população.

Na década de 1990, o processo de privatização fez com que a iniciativa privada injetasse volumes de investimento que acabaram superando os investimentos públicos em diversos setores.

O processo de privatização foi se consolidando e a publicação da Lei 8.987/1995 trouxe segurança jurídica para as concessões públicas realizadas pelo governo. A parceria entre setor público e setor privado foi fortalecida para fomentar grandes projetos de interesse público com o surgimento das parcerias público-privadas, com diretrizes gerais estabelecidas pela Lei 11.079/2004.

O aumento de investimentos e a participação do setor privado nos grandes projetos de interesse público possibilitaram que o governo empreendedor evoluísse para o modelo de governo regulador, sem que isso representasse uma impossibilidade de o setor público continuar realizando investimentos na infraestrutura.

O surgimento das agências reguladoras disciplinou e regulou os setores de telecomunicações, petróleo, transportes terrestres, aquáticos e aéreos, energia elétrica. Na tabela abaixo, apresentam-se as agências reguladoras e suas leis de criação.

Tabela 2 – Agências Reguladoras

Agência Reguladora	Lei de Criação	Finalidade
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei 9.984/2000 alterada pela Lei 14.026/2020.	Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e regular os serviços públicos de saneamento básico
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Lei 11.182/2005	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei 9.427/1996	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo

Agência Reguladora	Lei de Criação	Finalidade
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei 9.961/2000	Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores.
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei 9.472/1997	Organizar a exploração dos serviços de telecomunicações
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei 10.233/2001 com redação da Lei 12.815/2013	Implementar as políticas de transporte aquaviário e regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Lei 10.233/2001 com redação da Lei 12.815/2013	Implementar as políticas de transporte terrestre e regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei 9.782/1999	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias e controle de portos, aeroportos e de fronteira
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	MP 2.228-1/2001	Fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Lei 9.478/1997 com redação da lei 11097/2005	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis

Fonte: Elaboração própria de acordo com as leis de criação de cada agência reguladora.

Todavia, em levantamento feito pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, o investimento do setor público foi se reduzindo no período entre 2016-2020 e houve aumento do investimento privado, porém em volume não suficiente para compensar a queda de recursos públicos (ABDIB, 2022, p. 6):

> (...) investimento em infraestrutura somou R$ 124,2 bilhões em 2020, inferior em 3,0% aos R$ 128,1 bilhões de 2016. A parcela privada de investimentos no setor apresentou um aumento de 14,2 % entre 2016 e 2020 - uma elevação de R$ 85,8 bilhões para R$ 98 bilhões. No mesmo período, a parcela pública caiu de R$ 42,3 bilhões para R$ 26,2 bilhões. A expansão do investimento privado não foi suficiente para compensar a forte retração do investimento público, resultando em uma contração substancial dos investimentos no setor.

Em relação às projeções de investimento em infraestrutura para o exercício de 2023, levantamento apresentado na 22ª edição da Carta de Infraestrutura elaborado

pela Consultoria Internacional Inter.B (INTER.B, 2023) apontou que os investimentos em infraestrutura devem chegar a cerca de 1,94% do PIB. Na tabela abaixo, apresenta-se a evolução da utilização de recursos no quadriênio de 2019-2022:

Tabela 2 – Evolução de investimentos em infraestrutura no Brasil (em bilhões[1])

	2019		2020		2021		2022	
	Público	**Privado**	**Público**	**Privado**	**Público**	**Privado**	**Público**	**Privado**
Energia	9,8	39,4	9,9	44,4	12,2	50,4	14,1	60,5
Telecom	0,1	36,5	0,1	32,9	0,0	33,4	0,1	27,0
Saneamento	14,1	3,3	12,6	2,5	13,7	3,8	17,1	4,7
Transportes	24,3	17,2	21,2	20,6	24,6	22,5	37,1	23,6
Total	**48,3**	**96,4**	**43,8**	**100,4**	**50,6**	**110,1**	**68,4**	**115,7**
Total geral	**144,7**		**144,2**		**160,6**		**184,1**	
% PIB[2]	**0,54**	**1,07**	**0,50**	**1,16**	**0,55**	**1,20**	**0,69**	**1,17**
% total PIB	**1,61**		**1,66**		**1,75**		**1,86**	

Fonte: Inter, B, 22ª edição da Carta de Infraestrutura – adaptado

Notas:

1 - Valores ajustados para 2022 considerando IPCA de 5,79%

2 – PIB de 2022 de R$ 9,915 bilhões.

Como demonstrado na tabela, o governo continua sendo o maior investidor na área de saneamento e transportes. Todavia, em energia e telecomunicações os investimentos privados são significativamente maiores que os recursos públicos, em razão do processo de privatização intensiva destes setores.

A principal fonte de recursos para atender às despesas decorrentes destas políticas pelo setor público é suportada pela arrecadação de impostos, que encontra limites na sua destinação estabelecidos pela Constituição da República de 1988 e por leis, nas chamadas transferências constitucionais e transferências legais.

O modelo orçamentário-financeiro concebido pela Constituição da República de 1988 estabeleceu o emprego mínimo da arrecadação de impostos, a exemplo de saúde e manutenção do ensino, distribuição das transferências constitucionais para os entes subnacionais, custeio da máquina pública e, aquilo que não tiver destinação vinculada pode ser utilizado nos projetos de interesse do governo.

O limite de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida possibilita que o governo tenha uma parcela de recursos orçamentários livre para utilização em infraestrutura e outros projetos de seu interesse.

O Brasil, com suas dimensões continentais, formado por regiões com graus de desenvolvimento, parques industriais, infraestrutura e logística peculiares, requer a mobilização de capacidades estatais e empresariais, concebidas como requisitos necessários e complementares à realização de empreendimentos (Silva, 2022).

Neste diapasão, o Estado assume função central na criação, na implementação, na avaliação, no aperfeiçoamento e na regulação de parcerias com a iniciativa privada para atender a estas necessidades públicas.

O modelo administrativo adotado pelo Brasil para fomentar estes processos de equipamentos de infraestrutura foram as concessões e as parcerias público-privadas nos diferentes setores constitutivos da infraestrutura econômica e social.

Como pode ser visto na Tabela 2, apesar de a participação do setor público ser menor que a do setor privado nos investimentos de infraestrutura, no quadriênio de 2019 a 2022, o governo despendeu cerca de R$ 211,1 bilhões, os quais devem ser comprovados a sua boa e regular aplicação.

A aplicação efetiva e legal dos recursos públicos perpassa por uma melhoria na governança dos investimentos do governo, envolvendo planejamento, programação, implementação e fiscalização dos projetos realizados.

O retorno esperado destes investimentos é a melhoria dos serviços de infraestrutura ofertados à população e às empresas, impactando no bem-estar social das famílias, na redução das desigualdades regionais, na ampliação da competitividade e na sustentabilidade do modelo econômico.

2.2 Arcabouço legal das concessões e PPPs e principais características

A Constituição da República de 1988 acolheu a livre iniciativa como um dos pilares da ordem econômica, convivendo com o estado empreendedor que vem sendo reduzido desde a década de 1990.

O Programa Nacional de Desestatização, criado pela Lei 8.031/1990 alterada pela Lei 9.491/1997, impulsionou as privatizações e as concessões e permissões da exploração de serviços públicos, cujo marco legal é a Lei 8.987/1995.

A Lei 8.987/1995 estabeleceu as diretrizes do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição da República de 1988, sendo realizadas alterações em diversos dispositivos por leis supervenientes.

Acerca da concessão dos serviços públicos, esta norma estabeleceu, dentre outros, os princípios específicos para a prestação destes serviços, os direitos e obrigações dos usuários, os encargos do poder concedente e do concessionário, as orientações sobre o regime tarifário, as regras especificas para a licitação dos serviços concedidos e as formas de extinção da concessão.

A Lei 9.094/1995 estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. A norma exige a autorização legislativa para delegação do serviço por concessão, salvo as situações por ela estabelecidas, a exemplo de saneamento básico, ou as previstas pela Constituição da República de 1988, pelas Constituições estaduais ou pelas leis orgânicas dos municípios.

A Lei 11.079/2004 estabeleceu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, propiciando uma nova sistemática de participação da iniciativa privada, sendo criadas a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Essa lei estabeleceu as normas para processamento da licitação, as cláusulas contratuais obrigatórias, os meios de garantias, as formas de contraprestação e de aporte feitos pela Administração Pública, o controle de orçamentos na assunção de compromissos financeiros, a necessidade de criação da sociedade de propósito específico e normas exclusivas para a União.

A Lei 8.987/1995 e a Lei 11.079/2004 devem ser seguidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem prejuízo de os entes subnacionais elaborarem legislação suplementar de acordo com suas peculiaridades, respeitando as normas gerais definidas por estas duas leis.

A Lei 13.529/2017, alterada pela Lei 14.026/2020, autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos

de concessão e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime isolado ou consorciado.

O Decreto 8.428/2015 trata sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) a ser observado na apresentação de projeto, levantamentos, investigações, estudos, por pessoa física ou jurídica, com a finalidade de subsidiar a Administração Pública na estruturação de empreendimentos objetos de concessões ou permissões de serviços públicos, de parcerias público-privadas, de arrendamento de bens públicos ou de direito real de uso (art. 1º).

O PMI pode se originar de solicitação pública, ato pelo qual instala um chamamento público para que pessoas da iniciativa privada possam apresentar estudos, projetos, levantamentos, ou, dependendo da regulamentação, decorrer da manifestação de particulares, resultando em chamamento público para conferir publicidade e assegurar oportunidade de participação a outros interessados.

O Decreto 9.217/2017 normatizou a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autoriza a União a proceder à integralização de cotas em fundo administrado pela Caixa Econômica Federal.

Os entes subnacionais também fizeram seu disciplinamento específico sobre esses institutos, definindo os procedimentos internos, a exemplo da legislação do Estado do Rio de Janeiro, que editou:

a) a Lei 5.068/2007 instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-privadas - PROPAR, destinado a disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro;

b) o Decreto 43.263/2011 regulamentou o Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas; e

c) o Decreto 45.294/2015 normatizou a Manifestação de Interesse Privado e o Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de estudos técnicos a serem utilizados pela Administração Pública Estadual.

A definição da utilização de uma destas modalidades de concessão depende de um planejamento de longo prazo para atendimento da necessidade de

equipamentos de infraestrutura, de disponibilidade orçamentária para suportar a parte dos projetos custeada pelo governo, de estimativa dos prazos envolvidos e do retorno esperado para a sociedade.

De outro modo, faz-se necessário uma governança institucional adequada destes empreendimentos e o estabelecimento de uma política de Estado, considerando que os contratos resultantes da utilização de qualquer uma destas modalidades certamente serão por mais de um mandato de governo.

Nos tópicos seguintes, são apresentadas as principais características destes institutos.

2.2.1 Concessão comum

A concessão comum pode ser na forma de concessão de serviço público e de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. A Lei 8.987/1995 traz em seu bojo o entendimento destes institutos:

> Art. 2o Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
> (...)
> II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
> III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a 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.

Na concessão comum, cabe ao concessionário prover toda a infraestrutura necessária para ofertar o serviço público à população, não dependendo de subsídios da Administração Pública.

As fontes de remuneração do concessionário decorrem da receita tarifária, paga pelo usuário do serviço e de receitas acessórias relacionadas a negócios que envolvam o objeto da concessão, a exemplo de locais para publicidade e áreas comerciais ao longo das rodovias concedidas.

Os serviços públicos prestados pela concessionária aos usuários devem ser adequados satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência,

segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, nos termos do art. 6º, § 1º da Lei 8.987/1995.

A Administração Pública deve planejar, delegar, fiscalizar, regular e controlar a prestação de serviços concedidos, precedida ou não de obra pública.

Respeitante à estrutura econômico-financeira da concessão, distinguem-se duas fases: a fase preparatória e a fase de operação. Guimarães (2016) apresenta a distinção entre essas fases:

> A fase preparatória compreende a execução da infraestrutura necessária para a execução do serviço. É nesta fase que são tomados os financiamentos, providos os investimentos, assim como realizadas as obras e o fornecimento dos bens necessários para colocar o serviço público em condições de fruição pelo usuário. Já a fase de operação retrata o período de prestação do serviço público propriamente dito (envolvendo também a administração de todos os encargos atinentes à sua manutenção).

A fase preparatória envolve os maiores riscos financeiros, nas concessões precedidas de obras públicas, uma vez que o concessionário assume todos os encargos para construção e adaptação das obras necessárias para prestação de serviços concedidos.

Na fase operacional, quando as receitas das tarifas e outras receitas acessórias são arrecadadas pelo concessionário e os usuários passam a usufruir os serviços públicos, ocorre a amortização dos investimentos. A figura abaixo esquematiza essas fases da concessão.

Figura 1 - Estrutura da Concessão de serviço público comum

Fonte: Guimarães (2016, p. 2) – adaptado.

O prazo da concessão deve ser capaz de assegurar o retorno do investimento por meio do sistema tarifário e ao mesmo tempo proporcionar serviços adequados para a população.

A atração do interesse das empresas pela concessão vai depender da remuneração tarifária, da estimativa da demanda, do tempo de retorno do investimento e dos custos envolvidos na realização das obras necessárias para a efetiva prestação dos serviços.

As tarifas devem atender ao princípio da modicidade e a legislação admite tarifas diferenciadas por classes e segmentos de usuários, a exemplo de idosos e estudantes, e por objetivos de regulação, como no caso de tarifa de energia elétrica diferenciada por faixa de consumo ou mais elevada em períodos de pico.

O concessionário tem a responsabilidade de longo prazo sobre as obras e bens objetos da concessão, assumindo os riscos envolvidos no empreendimento. A mitigação desses riscos envolve a elaboração de projetos adequados para cada tipo de equipamento de infraestrutura, uma vez que nas situações que tem de executar obras, tem a obrigação de realizar a manutenção.

Os materiais a serem utilizados também devem ser de qualidade compatível com o tipo do empreendimento e do tempo de sua utilização, considerando que o uso de tecnologias e materiais inadequados aumentam os custos de manutenção ao longo do tempo.

Pelas suas características, a concessão comum passou a ser um instrumento para fomentar projetos de interesse nacional, regional e local, com investimentos da iniciativa privada que ampliam e melhoram os equipamentos de infraestrutura em parceira com o setor público.

2.2.2 Parcerias público-privadas

A Lei 11.079/2004 instituiu as parcerias público-privadas (PPPs), formada por duas novas espécies de concessão que aprimoram o modelo de colaboração privada no intuito de realização de obras relevantes e de prestação de serviço público: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

A citada lei apresenta o entendimento de concessão patrocinada (BRASIL, 1995):

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

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

As concessões patrocinadas assemelham-se às concessões comuns com a diferença de que à receita tarifária são necessariamente adicionadas contraprestações pecuniárias subsidiadas pela Administração Pública.

A concessão patrocinada é utilizada para projetos cuja receita tarifária não seja suficiente para cobrir os custos envolvidos e a taxa de retorno, ou seja, atende modelos cuja receita é deficitária para a realização dos serviços concedidos.

Então, percebe-se que, na concessão comum, a receita tarifária é suficiente para atender à prestação dos serviços, cobrindo os custos envolvidos e a taxa de retorno é atrativa para o empreendedor.

No caso da concessão patrocinada, a concessão é deficitária e os serviços não poderiam ser prestados atendendo ao princípio da adequação do art. 6º, § 1º da Lei 8.987/1995, ou não seriam atraentes para o investimento privado. Daí surge a parceria público-privada, onde o setor público ingressa com subsídios que propiciam que os projetos sejam implementados com os níveis de receita tarifária contratados.

Aqui vale a distinção entre contraprestação e aporte de recursos públicos.

A contraprestação paga pelo poder público ao parceiro privado só pode ser realizada na fase de operação, ou seja, quando os serviços estiverem sendo disponíveis, uma vez que se destina a remunerar o serviço prestado (art. 7º da Lei 11.079/2004).

O art. 6º da Lei 11.079/2004 estabelece os meios da contraprestação, elencando a ordem bancária, a cessão de créditos não tributários, a outorga de direitos e de bens públicos dominicais e outros meios permitidos em lei.

O aporte de recursos feito pelo poder público ao parceiro privado pode ser realizado na fase de preparação ou de operação, de acordo com cronograma previsto em contrato, e serve para aquisição de bens reversíveis, que retornarão ao patrimônio público com o término da PPP, nos termos do art. 5º, inciso XI, art. 6º §§ 2º e 5º e art. 7º § 2º da Lei 11.079/2004.

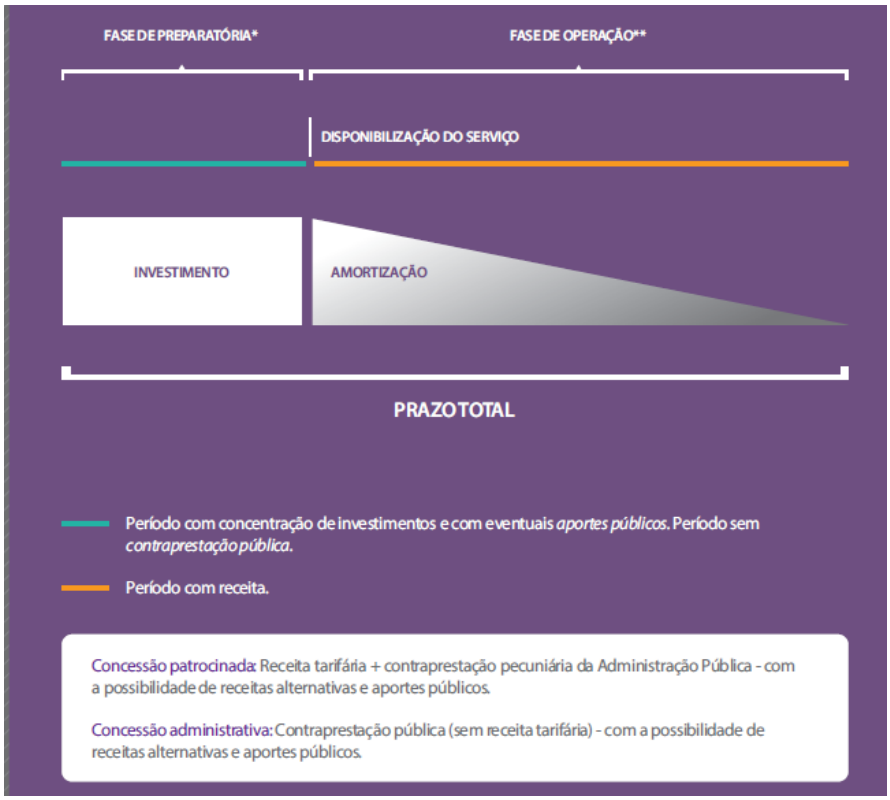
Assim, a concessão patrocinada terá como remuneração a receita tarifária, as contraprestações públicas e, eventualmente, as receitas alternativas decorrentes do próprio negócio concedido.

A Lei das PPPs estabelece o entendimento de concessão administrativa como:

> Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.
> § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004).

Na figura abaixo, esquematiza-se a concessão patrocinada e a concessão administrativa:

Figura 2 - Concessão patrocinada e concessão administrativa



Fonte: Guimarães (2016, p. 34) – adaptado.

A principal característica da concessão administrativa é o não envolvimento de atividades tarifadas. A remuneração do concessionário é oriunda do poder público e, eventualmente, de receitas derivadas decorrentes dos negócios envolvidos.

Os contratos de concessão administrativa podem ter por objeto a execução de obras e do fornecimento de bens ou serviços que podem ser prestados diretamente à

Administração Pública ou entregue ao usuário, mas num caso ou noutro, a remuneração do concessionário é feita pelo Poder Público.

A concessão administrativa atende projetos que não envolvem a prestação de um serviço público tarifário, que tradicionalmente era contratado no regime da Lei 8.666/1993 ou Lei 14.133/2021. A receita da concessão administrativa é a contraprestação pública paga pelo setor público contratante e receitas alternativas decorrentes do negócio concedido.

As parcerias público-privadas são constituídas por duas fases: a fase de preparação ou de execução da infraestrutura e a fase de operação ou de prestação efetiva de serviços.

A fase de preparação envolve alto risco na PPP, uma vez que não há receitas e o parceiro privado deve financiar o projeto com recursos próprios ou de terceiros.

A Lei 11.079/2004 estabeleceu o prazo contratual mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 35 (trinta e cinco) anos incluído nesta eventual prorrogação (art. 5º, I).

Esses prazos devem ser calibrados com os investimentos necessários, com a receita tarifária e com a amortização. Neste sentido, o prazo deve ser fixado com fundamento em estudo de mercado diante das necessidades de equipamentos de infraestrutura, dos custos envolvidos, da demanda pelos serviços, e da tarifa envolvida.

A Lei das PPPs estabeleceu o limite mínimo para um contrato de parceria público-privada. Inicialmente, o valor não poderia ser inferior a R$ 20 milhões, porém a Lei 13.529/2017 reduziu este valor para R$ 10 milhões (art. 2º, § 4º, inciso I, da Lei 11.079/2004). Guimarães (2016) entende que o piso de contratação foi um mecanismo utilizado pelo legislador para preservar a eficiência dos contratos.

A Lei 11.079/2004, em seu art. 6º, § 1º, possibilita a remuneração por desempenho com o objetivo de ampliar a eficiência na execução do contrato, incrementando o incentivo para que o concessionário alcance padrões de qualidade elevados na prestação dos serviços. A tabela abaixo apresenta as características comparativas entre a contratação ordinária e os modelos de concessão.

Tabela 3 – Características de contratação ordinária e concessões

	Contratação ordinária	Concessão Comum	Concessão Patrocinada	Concessão Administrativa
Valor máximo	Não definida	Não definida	Não definida	Não definida
Valor mínimo	Não definida	Não definida	R$ 10 milhões	R$ 10 milhões
Prazo máximo	60 meses	60 meses	35 anos	35 anos
Prazo mínimo	Não definida	Não definida	5 anos	5 anos
Receita de tarifa	Não	Sim	Sim	Não
Custeio da tarifa	-	Usuário	Usuário	-
Aporte	Não	Não	Sim	Sim
Contraprestação	Sim	Não	Sim	Sim
Receitas alternativas	Não	Sim	Sim	Sim
Metas de desempenho	Não	Sim	Sim	Sim
Bônus de desempenho	Não	Não	Sim	Sim
SPE	Não	Sim	Sim	Sim
Mediação e Arbitragem	Não	Sim	Sim	Sim
Step in* e *step out	Não	Sim	Sim	Sim
Matriz de Risco	Sim	Sim	Sim	Sim
Licitação	Sim	Sim	Sim	Sim
Contratação Direta	Possível	Possível	Possível	Possível
Garantias	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração com fulcro na Lei 8.666/1993, Lei 8.987/1995 e Lei 11.079/2004.

2.3 Desafios dos Tribunais de Contas para fiscalização de concessões e PPPs

Cada Tribunal de Contas brasileiro tem seus desafios na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas, que podem estar inseridos neste trabalho ou desafios próprios, aqui não relacionados.

Os desafios relacionados não possuem uma gradação, uma vez que cada Tribunal de Contas brasileiro, diante de suas especificidades, pode ter maior ou menor dificuldade de atuação acerca dos desafios relacionados nesta monografia.

2.3.1 Capacitação dos servidores dos Tribunais de Contas

A citada lei apresenta o entendimento de concessão patrocinada (BRASIL, 1995. As concessões e parcerias público-privadas, com ou não realização de obras públicas, são projetos de natureza complexa que envolvem a definição de seu objeto, padrões e metas a serem alcançados, eficiência e qualidade dos projetos, investimentos, taxa de retorno, amortização, política de tarifas, dentre outros, que demandam expertise do quadro técnico da Administração Pública e capacidade organizacional em sua estruturação.

Significa dizer que deve haver investimento em treinamento para capacitar tecnicamente os servidores para atuarem nos projetos, nos estudos técnicos, no processo licitatório, na contratação e no acompanhamento do objeto concedido.

Assim como a Administração Pública concedente deve ter um corpo funcional com competência técnica especializada para cuidar destes projetos, os servidores dos Tribunais de Contas brasileiros também necessitam ser capacitados para atuarem na fiscalização desses institutos.

Neste momento, surge um dilema, pois as Cortes de Contas possuem elevada quantidade de unidades jurisdicionadas para acompanhar os mais variados tipos de objeto, a citar parecer prévio das contas do chefe do Poder Executivo, contas ordinárias dos gestores, processos de denúncia, de representação, de tomada de contas especial, de solicitações de legitimados e auditorias de rotina e provocadas.

Como o quantitativo de servidores auditores ou analistas é limitado para exercer todas essas atribuições, a formação de um grupo especializado para tratar das concessões e parcerias público-privadas deve ocorrer para empreendimentos de alta relevância e materialidade, que justifiquem essa atuação especializada.

De outro modo, não parece ser producente utilizar auditores e analistas com conhecimento generalista para atuar na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas e, ao mesmo tempo, exercer suas funções em outros processos de objetos distintos.

2.3.2 Justificativa da concessão e da parceria público-privada

Para que ocorra a descentralização de serviços por concessão comum ou parceria público-privada cabe, preliminarmente, a existência de autorização legislativa, como visto anteriormente.

Acontece que, para desencadear o processo de concessão comum, a Administração Pública deve justificar a adoção da decisão caracterizando o seu objeto, a área e o prazo da prestação do serviço público (art. 5º da Lei 8.987/1995), podendo elencar os benefícios socioeconômicos, os ganhos de eficiência para a Administração Pública e outras melhorias para a sociedade.

No caso de parceria público-privada, a autoridade competente deve autorizar o procedimento fundamentado em estudo técnico, conforme art. 10 da Lei 11.079/2004, o qual deve demonstrar, dentre outros, a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada, que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais, e que os limites da dívida pública e das operações de crédito estão sendo observados (art. 10, inciso I, da Lei 11.079/2004).

A verificação dos elementos comprobatórios das justificativas das concessões e da autorização para as parcerias público-privadas demanda tempo e capacidade técnica na avaliação pelo controle externo, sendo necessário demonstrar as razões que conduzem à prevalência do modelo descentralizado comparativamente a outras formas de contratação, exigindo análises técnicas e econômico-financeiras.

2.3.3 Fiscalização de remuneração variável

O art. 6º, § 1º da Lei 11.079/2004 estabeleceu para os contratos de desempenho a possibilidade de remuneração variável vinculada ao desempenho de acordo com as metas e os padrões de qualidade contratados.

Acontece que os indicadores operacionais, financeiros, ambientais e sociais, os critérios de avaliação, a periodicidade da avaliação, o agente verificador e o quantum do adicional devem constar no contrato de PPP. A omissão dessas informações é um risco para pagamento de remuneração variável sem caracterização do atingimento de seu resultado.

Assim, a fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros deve verificar se a contratação da PPP envolve pagamento variável. Em caso positivo, analisar se nos contratos existem os elementos definidores desses ganhos adicionais e buscar

informações nos estudos técnicos desenvolvidos na fase preparatória que justifiquem os padrões, as metas e os resultados esperados.

Os estudos técnicos podem ser produzidos internamente pela Administração, quando o quadro funcional estiver capacitado, ou podem ser adquiridos externamente mediante consultoria contratada e podem ser incorporados a partir do desenvolvimento de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

A título ilustrativo, Guimarães (2016) elenca os seguintes documentos para fundamentar as concessões e parcerias público-privadas: estudos jurídicos, projeto operacional, anteprojeto de obras de engenharia, estudos de demanda, estudos financeiros, estudos ambientais, demonstrações e levantamentos, matriz de risco, minuta de edital e de contrato.

O conjunto dessas informações, dos indicadores e das metas para os contratos de desempenho serve para subsidiar os valores pagos de acordo com os resultados alcançados. A omissão dessas informações e dos estudos, ou sua obscuridade, afronta o que foi preconizado pela Lei 11.079/2004, pela falta de suporte de validação dos pagamentos pelo desempenho.

2.3.4 Sociedade de Propósito Específico

A Lei 8.987/1995 faculta e a Lei 11.079/2004 obriga que o concessionário vencedor do processo licitatório, antes da celebração do contrato com a Administração Pública, institua sociedade de propósito específico (SPE) para celebração e execução do objeto concedido.

O objetivo da constituição de uma SPE é possibilitar que o objeto da concessão seja administrado por empresa exclusiva para seu alcance e não venha a se misturar com outros negócios da empresa vencedora da licitação. Além disso, a sistemática melhora a governança do empreendimento e facilita o controle da Administração Pública.

Neste aspecto, a fiscalização da execução do contrato deve ser feita nos movimentos financeiros e operacionais da SPE e verificar se recursos do empreendimento não estão sendo canalizados para atividades da empresa vencedora da licitação, dissociadas do objeto da concessão.

2.3.5 Existência de matriz de risco adequada

A matriz de risco é um dos elementos fundamentais nos contratos de concessão e de parceria público-privada, pois permite a alocação de responsabilidade para as partes envolvidas.

Considerando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, a matriz de risco será elemento fundamental para que esse equilíbrio se mantenha ao longo do tempo, sendo o concessionário ressarcido de efeitos adversos decorrentes de risco de inflação, de alteração de carga tributária e de modificação unilateral do contrato pela Administração, como também consta previsão, no art. 5º inciso IX da Lei 11.079/2004, do compartilhamento com o poder público dos benefícios de redução do risco de crédito de financiamentos feitos pelo contratado.

As partes envolvidas nos contratos de concessão e parceria público-privadas cobram por assumir riscos. Para reduzir os custos da contratação, podem ocorrer o seu compartilhamento entre os parceiros público e privado ou a alocação no parceiro que consegue absorvê-los ao menor custo (Guimarães, 2016).

A matriz de risco deve ser analisada pelo controle externo em conjunto com os estudos de demanda, financeiros, operacionais, legais, que venham dar respaldo à alocação dos riscos da concessão, devendo-se observar ainda se a matriz de risco não é elemento pró-forma, elaborada sem respaldo em documentos técnicos.

2.3.6 *Step in right* e *step out*

A Lei 11.079/2004 e a Lei 8.987/1995 acolheram o *step in right* e o *step out*. *Step in right* é a faculdade da instituição financiadora do projeto assumir o controle ou a administração temporária da SPE inadimplente. Já o *step out* assegura que o controlador provisório transfira o controle a um operador especializado com as condições de habilitação para gerir a concessão pelo prazo remanescente.

A legislação não estabeleceu os procedimentos e condições para o *step in* e *step out*, ficando seu detalhamento a cargo do contrato. Como o legislador deixou a cargo do contratante público estabelecer a disciplina do *step in* e o *step out*, podem ocorrer omissões e obscuridades nos procedimentos e nas condições estabelecidas nas cláusulas contratuais.

A fiscalização dos Tribunais de Contas em concessões comuns e em parcerias público-privadas que envolva a possibilidade de utilização de *step in* e *step out* deve observar os procedimentos e as condições que assegurem ao financiador dos projetos a utilização dessas prerrogativas no caso de inadimplência dos financiados.

A fiscalização do controle externo deve observar que o detentor da concessão é quem possuía as características financeiras, operacionais e de governança para executar o projeto e que a instituição financeira, ao assumir o controle e a administração da SPE, não detém a expertise operacional e, ao transferir via *step out* para um terceiro, em tese com habilidades para realizar o projeto, faz com que surja um elemento novo, que não foi avaliado na fase licitatória.

2.3.7 Garantias públicas e garantias privadas

Os contratos de concessão e de parceria público-privada são cercados de garantias para acautelar o pagamento de encargos, caso não satisfeitos ordinariamente na execução do objeto. As garantias devem constar no instrumento contratual, devendo ser definido seu valor e o momento que podem ser acionadas contra a parte inadimplente.

No caso de concessões e parcerias público-privadas que demandem a realização de obras, será exigida garantia pelo valor da obra. Da mesma forma, será exigido seguro para cobrir eventual responsabilidade civil para riscos de obras ou operacionais, dentre outros.

Nos contratos de PPPs podem constar garantias prestadas pelo poder público decorrente de sua inadimplência para acautelar as contraprestações, os aportes ou as indenizações por extinção antecipada do contrato, podendo ser feita pelo fundo garantidor (Art. 5º, inciso VI e 16 da Lei 11.079/2004).

No caso do financiador do concessionário, este pode estar acautelado por seguro ou por mecanismo de *step in right*, para acionar a garantia nos momentos de inadimplência não solucionada de forma regular pelo concessionário.

O controle externo, no seu papel de fiscalização, deve analisar as garantias constituídas e, caso tenham sido acionadas, avaliar os valores envolvidos na cobertura da inadimplência do parceiro público ou do parceiro privado, cotejando-os com os elementos trazidos nos autos acerca da execução físico-financeira do objeto e de outras demandas originárias da utilização deste instrumento.

2.3.8 Licitação e contratos para concessões e parcerias público-privadas

Os contratos de concessão e parceria público-privada devem ser precedidos de licitação realizada na forma dos artigos 14 a 22 da Lei 8.987/1995 e artigos 10 a 13 da Lei 11.079/2004 e, subsidiariamente, da Lei 8.666/1993 ou da Lei 14.133/2021.

Apesar de a licitação ser a regra para seleção dos futuros concessionários, pode ocorrer ainda a contratação direta por dispensa de licitação ou por inexigibilidade de licitação, desde que sejam atendidos os requisitos específicos para o uso desses institutos.

A análise de todo o processo licitatório de uma concessão ou de uma parceria público-privada é um desafio para o controle externo, em razão da complexidade da contratação, do volume de documentos técnicos, das peculiaridades de cada objeto e do volume de recursos envolvidos.

O exame de cada fase deve observar as suas peculiaridades. Todavia, a fase interna fundamentada nos estudos deve ser analisada com precaução, uma vez que omissões e obscuridades podem gerar falhas e irregularidades na execução do objeto, podendo até comprometer as metas e os objetivos estabelecidos.

A licitação e o contrato devem refletir o que foi estabelecido na fase interna, assim como a execução do objeto. Alterações supervenientes devem ser comprovadas com elementos técnicos e aprovadas pelo poder concedente, a fim de não transfigurar o objeto da concessão ou da parceria público-privada.

Avaliar todos esses elementos é o grande desafio do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros.

Na tabela abaixo, apresenta-se o processamento da licitação para concessão comum e PPP, de acordo com a legislação de regência.

Tabela 4 - Processamento da licitação para concessão comum

Fases	Concessão	PPP
Interna	Autorização legislativa para a delegação do serviço público	Autorização legislativa para a delegação do serviço público
	Ato administrativo de autorização que demonstre as razões de conveniência e oportunidade que justifiquem a opção pela concessão de serviço público, caracterizando seu objeto, área e prazo.	Ato administrativo de autorização que demonstre a justificativa sob os aspectos técnico e econômico-financeiro, a opção pela PPP e a capacidade orçamentária para firmar o contrato.
	Estudos jurídicos; Projeto operacional; Anteprojeto de obras; Estudos de demanda; Estudos financeiros; Estudos ambientais; demonstrações e levantamentos.	Estudos Jurídicos; Projeto operacional; Anteprojeto de obras de engenharia; Estudos de demanda; Estudos financeiros; Estudos ambientais; demonstrações e levantamentos.
	Edital, minuta do contrato e anexos	Edital, minuta do contrato e anexos
	Audiência pública, quando exigível (consulta pública, quando conveniente)	Consulta pública (e audiência pública, quando exigível)
		Resposta aos questionamentos da consulta
Externa	Publicação do aviso do edital	Publicação do aviso do edital
	Divulgação do edital e seus anexos	Divulgação do edital e seus anexos
	Pré-qualificação (quando cabível)	Pré-qualificação (quando cabível)
	Habilitação -> garantia de proposta [1]	Habilitação -> garantia de proposta [1]
	Julgamento da proposta	Julgamento da proposta
	Disputa de lances	Disputa de lances
	Homologação/adjudicação	Homologação/adjudicação
		Constituição da SPE
	Contrato	

Fonte: artigos 14 a 22 da Lei 8.987/1995 e, da Lei 8.666/1993 ou a Lei 14.133/2021.
Nota 1: possibilidade de inversão de fases

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de aumentar, manter e modernizar os equipamentos de infraestrutura constitui objetivos para que se possa desenvolver o país, reduzir os custos logísticos e atender às demandas da sociedade. Associado a esses equipamentos de infraestrutura pública está conjugada a prestação de serviços públicos pelo poder público ou pelos agentes delegados legalmente habilitados.

A concessão comum e a parceria público-privada têm sido instrumentos utilizados pelo poder público para fomentar a infraestrutura logística e social, uma vez que os investimentos privados cresceram a partir da década de 1990.

Os recursos públicos envolvidos, a regulamentação, a fiscalização e a adequada prestação dos serviços a preços módicos são elementos essenciais para atender às necessidades públicas.

A fiscalização dos contratos de concessão e de parcerias público-privadas tem sido um desafio para os Tribunais de Contas, exigindo pessoal técnico capacitado e dedicado e criação de estruturas organizacionais de suporte.

Os desafios relacionados nesta monografia indicam especificidades desses contratos que demandam um olhar diferenciado pelo controle externo, seja pelo volume de recursos envolvidos, seja pelo nível de eficiência e melhoria dos serviços públicos concedidos.

A estratégia para fiscalizar esses contratos depende do plano de fiscalização aprovado e as formas de realizar a fiscalização em procedimentos concomitantes ou a posteriori serão definidas pelo relator dos processos diante das propostas dos órgãos técnicos de controle externo e das peculiaridades de cada empreendimento.

Os procedimentos concomitantes possuem a vantagem de o controle externo verificar inconsistências e determinar sua correção antes da ocorrência de danos, consequentemente, preservando os recursos públicos.

Já os procedimentos a posteriori decorrem de provocação externa ou da inclusão em ações ordinárias pelo próprio Tribunal de Contas. A desvantagem desse procedimento é que as irregularidades são identificadas depois que os danos ocorreram. Neste caso, a recuperação das perdas torna-se mais difícil de ocorrer.

Por fim, a missão dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas deve fundamentar-se em critérios de

materialidade, relevância e risco e, ainda, considerar a repercussão dos achados nas contas do chefe do Poder Executivo e nas contas dos titulares dos órgãos ministeriais e das secretarias estaduais e municipais que autorizaram a descentralização dos serviços por esses instrumentos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB)**. Livro Azul da Infraestrutura:** uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil. São Paulo: QBDIB, 2021. 117 p.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 abr. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 2 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 2 ago. 2023

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)... Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 5 nov. 2024.

GUIMARÃES, Fernando V. **Concessões e parcerias Público-privadas**: guia para o Gestor público. Brasília, DF: Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, 2016. 104 p.

INTER.B CONSULTORIA INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS. Novas estimativas de investimento em infraestrutura em 2022 e primeiras projeções para 2023: a agenda de reformas. **Carta de Infraestrutura Inter.B,** Rio de Janeiro, ano 10, n. 22, 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 5.068, de 10 de julho de 2007**. Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PROPAR. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/465e374d41ace5468325732100704436?OpenDocument. Acesso em: 5 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 43.263, de 27 de outubro de 2011**. Regulamenta o Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CG, previsto no art. 6º, § 5º, da Lei nº 5.068, de 10 de julho de 2007, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Secretaria de Planejamento e Gestão, [2011]. Disponível em: https://www.rj.gov.br/planejamento/consulta-legislacao-estadual. Acesso em: 5 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 45.294, de 24 de junho de 2015**. Dispõe sobre a Manifestação de Interesse Privado e o Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de estudos técnicos a serem utilizados pela Administração Pública Estadual. Rio de Janeiro: Secretaria de Planejamento e Gestão, [2015]. Disponível em: https://www.rj.gov.br/planejamento/consulta-legislacao-estadual. Acesso em: 5 nov. 2024.

SILVA, Mauro (org.). **Concessões e parcerias público-privadas**: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2022. 468 p.

Sobre o autor

Uadson Ulisses Marques Martins | e-mail: uadson0101@gmail.com
Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União.
Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina.

http://lattes.cnpq.br/4597449643555376

ecg
Escola de Contas e
Gestão do TCE-RJ