


BOLETIM DE LOGÍSTICA

AS PRÁTICAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) NO MUNDO E AS PERSPECTIVAS PARA O SEU AVANÇO NA INFRAESTRUTURA BRASILEIRA DE TRANSPORTES




 [infrasaoficial](#)

 [infra.oficial](#)


 [infra-oficial](#)

 [infrasa.oficial](#)

 observatório@infrasa.gov.br

 institucional@infrasa.gov.br

 www.ontl.infrasa.gov.br

 www.infrasa.gov.br

CONTEXTUALIZAÇÃO

A Parceria Público-Privada (PPP) é uma relevante alternativa para a implantação da infraestrutura e prestação de serviços em diversos setores, a partir do financiamento predominantemente privado. Os recursos de financiamento podem envolver organismos e instituições financeiras internacionais, que tem dentro do seu escopo e função social o fomento em regiões críticas e estratégicas, visando além da questão econômico-financeira, o desenvolvimento social e ambiental.

Este boletim tem como objetivo apresentar ações necessárias para o desenvolvimento de um ambiente propício para investimentos privados e desenvolvimento de infraestrutura através de parcerias público-privadas, por iniciativas e soluções no âmbito da Administração Pública Federal. As ações têm como base o processo de gestão de riscos, considerando as especificidades da estrutura de uma PPP.

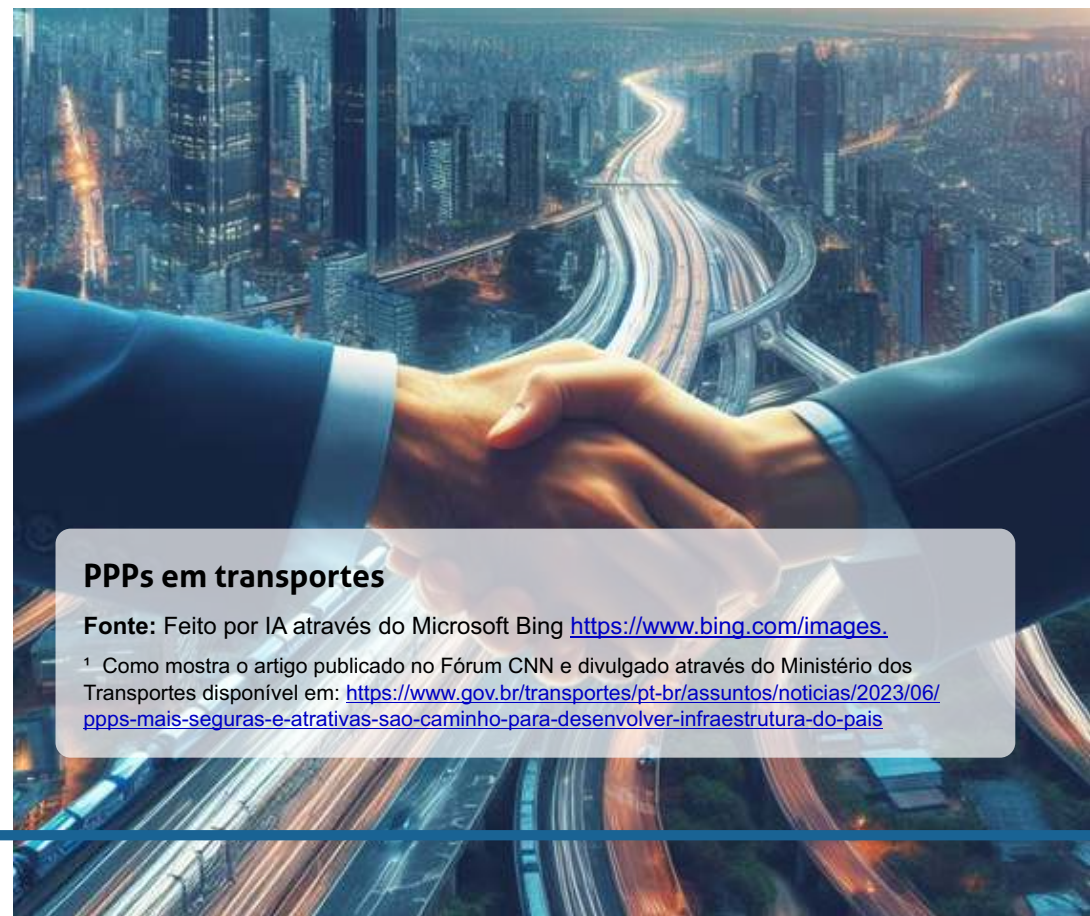
Para tanto, também serão apresentados neste boletim conceitos, tipos e modalidades de PPPs, legislação correlata, como funciona na prática uma PPP (sobretudo aquelas de financiamento privado com um contexto e visão internacional) e setores da infraestrutura com maior aplicabilidade.

Nos últimos 25 anos, a implantação de infraestruturas por PPPs no âmbito federal foi muito pouco explorada, inferior a 2% do total de PPPs, assinadas à luz da Lei 11.709/2004, em todas as esferas da federação. Os projetos de PPPs que tiveram o fechamento financeiro foram no âmbito dos Estados e municípios, principalmente nos setores de iluminação pública, eficiência energética, rodovias e saneamento. Todavia, verifica-se uma série de PPPs que foram canceladas, principalmente por problemas de gestão contratual da parte pública.

No aspecto legal, a Lei 11.709/2004 institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

A partir da análise do contexto internacional de PPPs, é possível apresentar sugestões e recomendações, no intuito de desenvolver um ambiente propício para atrair investimentos privados com vistas à formalização de contratos de PPPs no âmbito federal. Este ponto decorre principalmente pelo fato de o Ministério dos Transportes ter, dentre as suas diretrizes de políticas públicas, o desenvolvimento de infraestrutura de transportes e logística através de PPPs¹.

Destaca-se que este boletim foi elaborado com base na visão predominantemente internacional acerca de PPPs, e a sua potencial eficiência na transferência de riscos ao parceiro privado na gestão da vida útil dos ativos.



PPPs em transportes

Fonte: Feito por IA através do Microsoft Bing <https://www.bing.com/images>.

¹ Como mostra o artigo publicado no Fórum CNN e divulgado através do Ministério dos Transportes disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2023/06/ppps-mais-seguras-e-atrativas-sao-caminho-para-desenvolver-infraestrutura-do-pais>



Nos termos da Lei 11.079/2004, a parceria público-privada é um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Nestes contratos a parte pública é representada pelo gestor da Administração Pública e o parceiro privado fica responsável pela implantação da infraestrutura e ciclo da vida útil dos ativos.

A modalidade patrocinada é a concessão de serviços públicos ou obras públicas quando envolve adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

De acordo com o art. .2º, § 3º da Lei supracitada:

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

No caso da modalidade administrativa, a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, realizando o pagamento integral pelo serviço, ainda que envolva execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens.

O conceito amplo de PPPs na visão internacional é mais detalhado e tem um contexto voltado para parcerias com caráter de negócios. Nela o parceiro privado necessariamente realiza aportes durante o projeto e é responsável por uma parcela significativa dos riscos na concessão, com as receitas oriundas do projeto sendo diretamente vinculadas ao desempenho e eficiência.

DEFINIÇÃO DE PPP

O Guia de Certificação em PPPs da APMG Internacional (organização global especializada em credenciamento e certificação), apresenta a definição fundamental acerca de PPPs de financiamento privado, como sendo um:

“Contrato de longo prazo entre um contratante que seja um ente do poder público e um contratante particular para o desenvolvimento (ou significativa melhoria ou revitalização) e gestão de um bem público (inclusive, potencialmente, a gestão de um serviço público correlato), em que a parte privada arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, provê parcela significativa do financiamento por seu próprio risco e em que a remuneração é significativamente vinculada ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem ou serviço, de forma a alinhar os interesses de ambas as partes.”

Este conceito, inclusive na definição mais ampla do PPP Reference Guide 2.0 (Banco Mundial), estabelece de forma cristalina um financiamento pelo parceiro privado.

Depreende-se que PPP não é privatização. A privatização envolve transferência permanente do ativo de propriedade pública ao setor privado, assim como a prestação de serviços. A PPP envolve a participação do setor público ao longo de todo o contrato de concessão.

O financiamento privado e a transferência de riscos ao parceiro privado, vinculada ao desempenho e eficiência, é o divisor de águas para caracterização de uma PPP. O parceiro privado, ao assumir riscos significativos, tem a

motivação para buscar novas soluções e tecnologias de forma a agregar valor e aumentar a eficiência do projeto, alinhado ao interesse das partes.

Em geral, para a concessão ser considerada PPP devem ser observadas algumas características básicas, conforme resumo abaixo.

a) Contrato com período de longo prazo

A Lei das PPPs estabelece a obrigatoriedade contratual de prazo mínimo de 5 anos e, em geral, prazo não superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação.

O período de longo prazo é fundamental para qualquer PPP, no intuito de assegurar a transferência efetiva do risco e responsabilidade à parte privada, sobre uma parte da vida do ativo da infraestrutura. O período de longo prazo também decorre da necessidade do retorno dos investimentos realizados pela parte privada.

b) Constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE

A Lei das PPPs estabelece a obrigação de constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE), no intuito de solidificar padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas.

Dessa forma, além a celebração do contrato entre o poder público e a parte privada, está prevista a constituição de uma SPE. A Lei das PPPs é aplicável à toda Administração Pública, em todas as esferas da federação, quais sejam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

c) Ciclo de vida útil do ativo

A concessão de uma PPP envolve a responsabilidade do ciclo de vida útil do ativo ao parceiro privado, podendo englobar a construção do ativo, manutenção de longo prazo, reforma ou revitalização.

A abordagem comum às PPPs é o desenvolvimento da infraestrutura no país nos diversos setores, por meio do qual se busca a otimização e eficiência por meio da transferência de riscos, passivos e responsabilidades ao parceiro privado.

Em tópicos posteriores serão demonstrados os tipos de PPP com base nas etapas da concessão, sendo estas a elaboração de estudos e projetos; a construção do ativo e infraestrutura; o financiamento e a operação e manutenção dele.

Mesmo as PPPs que envolvem somente financiamento e operação, podem se enquadrar como de longo prazo, no sentido de que o parceiro privado realiza a manutenção e gestão do ativo ao longo de todo o período da concessão.

d) Financiamento privado e transferência significativa de riscos

Essa característica é ponto principal para que um projeto de concessão seja ou não caracterizado uma PPP.

Conforme visão do Guia de PPPs, da APMG, tendo em vista o considerável financiamento privado na concessão, a parte privada assume riscos significativos associados à performance, e naturalmente buscará a eficiência ao longo de todo o ciclo de vida do ativo. Cabe destacar que o financiamento privado se faz, normalmente, na forma de *Project Finance*.

A remuneração do ativo à parte privada é baseada em desempenho, ou está associada à disponibilidade do bem ou serviço, de forma a alinhar os interesses de ambas as partes.

Em suma a PPP pode envolver a remuneração: a) pela prestação de serviços ao usuário; ou b) pela disponibilidade de um bem ou serviço. Cabe ressaltar que devem ser considerados a qualidade, confiabilidade e o nível de serviço ofertado para objeto de remuneração.

Conforme o Guia, o vínculo entre remuneração e o desempenho é primordial ao alinhamento do interesse privado aos objetivos do setor público. Normalmente o interesse privado foca na obtenção de receitas, enquanto o setor público foca na qualidade, confiabilidade e nível de serviço ao cidadão.

TIPOS DE PPP

As parcerias podem ser classificadas em PPPs de infraestrutura social ou PPPs de infraestrutura econômica.

A PPP de infraestrutura social está relacionada com obras direcionadas para uso público: instalações com servidores/funcionários públicos para a prestação de serviço social. Como exemplos podemos citar: hospitais, escolas, tribunais e presídios.

As PPPs sociais geralmente não envolvem cobrança de tarifas ou pagamentos dos usuários. Elas objetivam a disponibilidade da infraestrutura. Neste caso, o privado pode ser remunerado pelo governo como contraprestação por essa disponibilidade.

Na tabela abaixo encontram-se exemplos de PPPs sociais, em diversos setores:

PPPs Sociais	
Saúde	Hospitais
Educação	Residências estudantis
	Universidades
	Instalações escolares
Justiça	Tribunais
	Instalações Prisionais
	Moradia Social

Esportes	Centro Esportivos
Emergência	Estações de Corpo de Bombeiros
Segurança	Delegacias de Polícia
	Repartições públicas
	Bases militares
	Instalações em fronteiras nacionais

Fonte: Adaptado do Guia de Certificação em PPPs da APMG Internacional.

Já as PPPs de infraestrutura econômica envolvem cobrança do usuário pela prestação do serviço. Portanto, diferentemente da social, que envolve apenas a disponibilidade da infraestrutura, a econômica envolve a prestação de serviços, associadas à cobrança do usuário. Como exemplo destacam as plataformas de prestação de serviços relacionadas ao fornecimento de energia e água, assim como a infraestrutura de logística e transporte.

Na tabela abaixo encontram-se exemplos de PPPs Econômicas, em diversos setores:

PPP's Econômicas	
Transporte	Rodovias e melhoria e expansão de rede
	Projetos de túneis e pontes
	Conexões de acesso
	Linhas ferroviárias de carga pesada ou alta velocidade
	Arrendamento operacional do material rodante
	Projetos de metrô e estações
	Conexões rápidas com aeroportos
	Infraestrutura de transporte de ônibus rápido
	Estacionamento

Água e resíduos	Terminais intermodais
	Novos/melhoria de portos e aeroportos
	Estações de dessalinização
	Estações de tratamento de água
	Sistemas de gestão de resíduos sólidos
Energia	Concessões de ciclo integral de água
	Instalações de Produção Independente de Energia
	Linhas de transmissão de eletricidade
Tecnologia da Informação	Tubulação de gás
	Redes ou linhas de fibra ótica
	Redes de comunicação
Turismo	Parques nacionais
	Edifícios de patrimônio cultural
Agronegócio	Armazenamento de grãos
	Projetos de irrigação

Fonte: Adaptado do Guia de Certificação em PPPs da APMG Internacional.

CICLO DE VIDA DO ATIVO EM OBRAS CONVENCIONAIS E CONCESSÕES

As contratações públicas fundamentadas pela Lei 13.033/2016 (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) e pela Lei 14.133/2021 (Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) não são consideradas PPPs. Por serem contratações públicas e financiamento 100 % público não envolvem capital privado associado a riscos de performance.

Existem diversos regimes de contratações públicas, dentre eles iremos citar a contratação integrada e a semi-integrada.

Na contratação integrada, o contratado é responsável pela elaboração do projeto básico e executivo, bem como a execução das obras e serviços de engenharia.

Já na contratação semi-integrada o contratado é responsável pela elaboração apenas do projeto executivo, como também a execução das obras e serviços de engenharia.

Em ambas as contratações, após o recebimento das obras, a parte privada não é responsável pela guarda e manutenção do ativo; por conseguinte, os riscos de infraestrutura não são alocados à parte privada.

Essas contratações não envolvem operação e exploração do ativo a longo prazo pelo parceiro privado. Como ele não será responsável pela operação e manutenção do ativo, existe um risco maior de que o mesmo busque maximizar seus lucros no contrato, tanto na aquisição de insumos quanto na execução de serviços, comumente de menor qualidade, impactando diretamente na obra e no produto final.

Nesse sentido, o risco de qualidade das obras só pode ser controlado com uma supervisão rigorosa, através de diversos controles, definição de requisitos técnicos e fiscalização eficiente.

Sendo assim, em linhas gerais, os contratos que envolvem somente obras (Building) e/ou Projeto (Design) com recursos públicos, conhecidos como contratos “DB”, não são considerados parcerias público-privadas, pois essencialmente não envolvem capital privado associado a riscos de performance.

Indo adiante, temos a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. A partir dela podemos inferir que os contratos de concessão comum, referente ao ciclo de vida do ativo, podem envolver, além da construção/revitalização de ativos, a operação e manutenção a longo prazo. Portanto, nestes contratos, que normalmente são de longo prazo, o parceiro privado é responsável pela construção (Building), projeto (Design), manutenção (Maintenance) e operação (Operation), sendo chamados contratos de “DBOM”.

Nesses contratos, embora a parte privada seja responsável pela operação e manutenção, pode não envolver financiamento privado e mutuantes, com capital associado a riscos de performance. Nesse sentido, a transferência de riscos ao parceiro privado pela vida útil do ativo na concessão comum pode ser limitada, quando se comparado com uma PPP com financiamento privado.

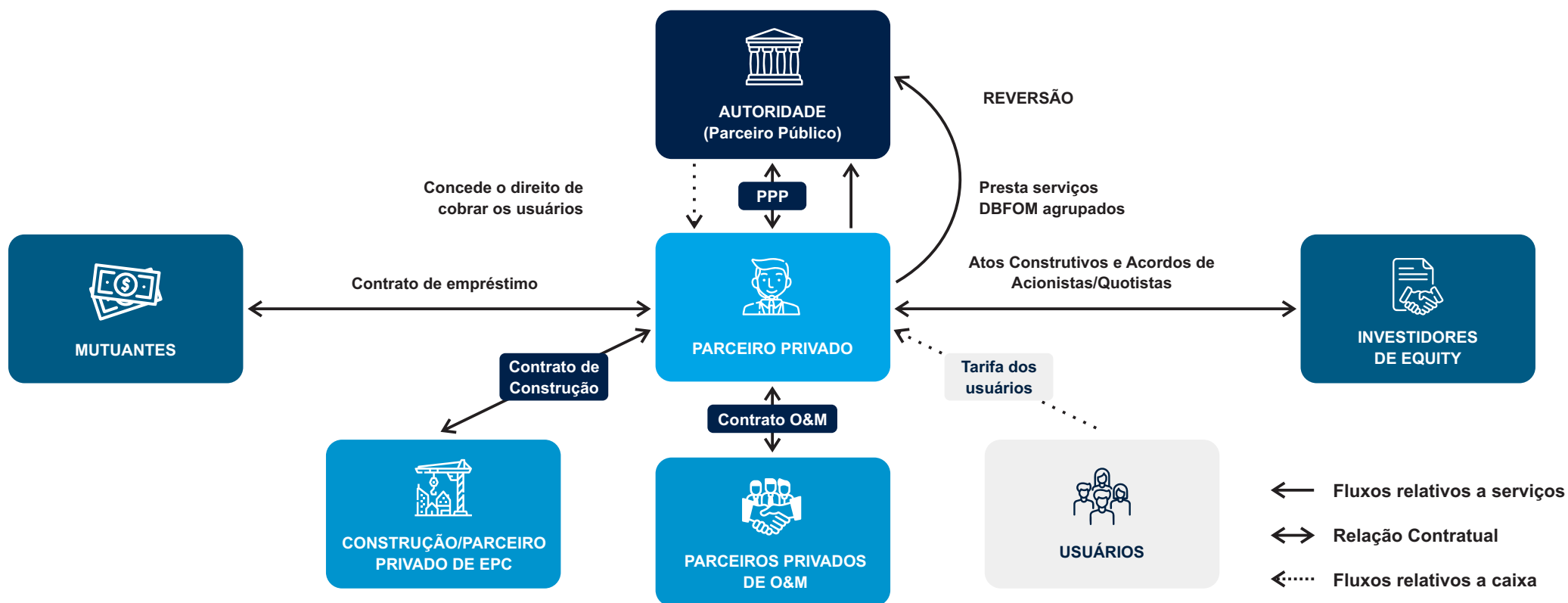
ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO BÁSICO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

De forma geral, nos contratos de PPP, o parceiro privado é responsável pela construção (*Building*), projeto (*Design*), manutenção (*Maintenance*) e operação (*Operation*). Além disso, conforme conceito apresentado no Guia da APMG Internacional, nas PPPs o parceiro privado é responsável por uma parcela significativa de aportes por seu risco próprio, sendo a infraestrutura implantada com recursos predominantemente privados.

Nesse sentido, as PPPs de financiamento privado podem ser caracterizadas como contratos DBFOM.

Os componentes básicos de um contrato do tipo DBOFM pode ser verificado conforme imagem abaixo, extraído do Guia da APMG.

Componentes Básicos de Estrutura de Contrato DBFOM (com cobrança do usuário)



Fonte: Guia de Certificação em PPPs da APMG Internacional.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO BÁSICO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Destaca-se que estes são componentes básicos de uma PPP, difundidos no meio internacional.

O parceiro privado é responsável pela execução da obra com recursos próprios. Para tanto são firmados os contratos de financiamento (mutuantes), contratos de construção e contratos de manutenção do ativo e operação.

As formas do parceiro privado prospectar recursos são através de contratos de financiamento (dívida) e *equity*. Os contratos de financiamento, que são os contratos de dívida com empréstimo de mutuantes (*lenders*), também podem envolver instituições financeiras e bancos internacionais. Os mutuantes consideram como garantia a projeção de fluxo de caixa do projeto. Em relação aos recursos de *equity*, quando o parceiro privado recebe recursos de investidores para o projeto, os investidores também passam a ter parcela de participação na SPE (Sociedade de Propósito Específico).

Na estrutura típica da PPP com financiamento privado, o parceiro privado não recebe nenhum pagamento do governo e nem de usuários até que as obras estejam finalizadas e recebidas.

A remuneração do parceiro privado se dá a longo prazo, ou seja, o retorno do capital investido ocorre a longo prazo e advém pela cobrança dos usuários e/ou contraprestação pecuniária do ente público pela infraestrutura disponibilizada.

Quando a receita esperada excede a receita necessária para sustentar o financiamento do projeto, a estrutura PPP geralmente envolve o pagamento de outorga ao contratante (governo) pelo contratado (privado).

De forma inversa, quando a receita esperada é inferior à receita necessária para sustentar o financiamento, mas considerando se tratar de política pública

e projeto estratégico ao governo, a parte pública pode aportar recursos ao projeto para o desenvolvimento da infraestrutura.

A Lei 11.079/2004 determina a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, previamente à celebração dos contratos (construção, operação e manutenção). Conforme legislação, a SPE poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores de mercado admitidos a negociação no mercado.

Segue a figura com o balanço simplificado - ativo e passivo, de uma empresa inserida em um projeto de PPP:

Balanço Simplificado - Ativo e Passivo na Empresa do Projeto de PPP

ATIVO

OUTROS ATIVOS

RENDIMENTOS FINANCEIROS DURANTE
A CONSTRUÇÃO

CAPEX

PASSIVO

DÍVIDA

EQUITY

Nota: CAPEX= despesas de capital

Fonte: Guia de Certificação em PPPs da APMG Internacional.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO BÁSICO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Em um projeto de PPP, caso a parte pública necessite aportar recursos recorrentemente no projeto, a transferência efetiva de riscos ao parceiro privado é totalmente afetada, e como consequência, a inviabilidade do empreendimento. Considerando a modelagem do projeto, o excessivo aporte público pode afetar a eficiência de capital e transferência de riscos ao parceiro privado, inviabilizando o empreendimento.

A lei proíbe que a Administração Pública seja a titular da maioria do capital votante da sociedade, ressalvado nos casos em que a maioria do capital seja de instituição financeira controlada pelo Poder Público, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

Esse mecanismo se mostra muito relevante, pois existem inúmeros casos internacionais de PPPs nos quais o parceiro público detinha a maioria das obrigações de investimentos, tendo como consequência natural a não transferência de riscos ao parceiro privado e o insucesso no contrato.

Caso o parceiro público passe a deter a maioria das obrigações de investimento, o modelo adotado deixa de ter sentido, uma vez que o motivo de optar-se pela PPP é fazer com que o privado assuma riscos de performance.

No caso de falha grave pelo parceiro privado e inadimplemento contratual, ou mesmo por motivo de força maior ou decisão unilateral do governo, o contrato pode ser encerrado antes do prazo previsto, podendo o governo inclusive assumir a PPP e relincar o projeto e, conseqüentemente, a gestão do ativo. Prevendo esses casos, as condições de reversibilidade da infraestrutura devem estar previstas no contrato.

A estrutura de financiamento de uma PPP é baseada na técnica de *Project Finance*. A partir do momento que o parceiro privado começa a operar, a SPE

passa a receber as receitas, e pagar os contratos firmados. Existe uma ordem natural de pagamento dos contratos:

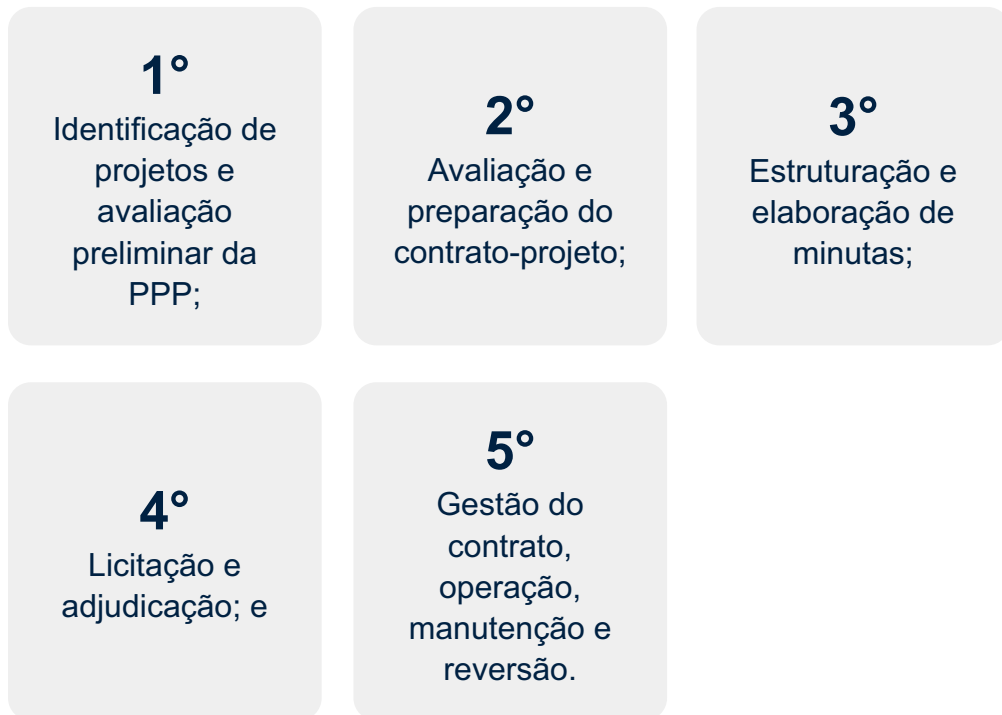


Os pagamentos aos acionistas/quotistas são realizados nas fases finais do contrato.

Os investidores de *equity* geralmente tem a maior taxa de retorno do investimento, embora sejam os últimos a serem remunerados considerando a estrutura básica de uma PPP. O *equity* é fornecido por empreendedores do projeto, que incluem em alguns casos os parceiros privados responsáveis pela construção e operação.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO BÁSICO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

O ciclo do processo de uma PPP, têm-se as seguintes fases:



Além dos estudos de viabilidade técnica, socioeconômica, ambiental e financeira, nas PPP's também são elaborados e avaliados:



Por fim, em todos os casos são realizadas a análise e a verificação da entrega do projeto por meio da PPP como melhor opção comparados com outras formas convencionais de contratação e implantação de empreendimentos. A Administração deve ter subsídios suficientes para escolher entre a forma mais vantajosa de contratação.

Rodovia - Autoestrada M6 – Irlanda



Fonte: <https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=yQ7Ybm72&id=8E2A2AF64B1A43BF83CDB824B785E7349A78EF3A&thid=OIP.yQ7Ybm72XAXjbJL7g9lXrQHaEp&mediurl=https%3a%2f%2f Atkinsireland.ie%2fwfp-content%2fuploads%2f2021%2f06%2fm6-GALWAY-TO-BALLINASLOE-PPP-SCHEME.jpg&cdnurl=https%3a%2f%2fth.bing.com%2fth%2fid%2fR.c90ed86e6ef65c05e36c92fb83d971ad%3frik%3dOu94mjTnhbckuA%26pid%3dImgRaw%26r%3d0&exph=377&expw=600&q=Autoestrada+M6>

A Autoestrada M6 é a via de ligação que conecta a cidade de Dublin, a capital irlandesa, à cidade de Galway, na costa oeste do país.

A concessão da Autoestrada M6 foi realizada por meio de um contrato de PPP em 2006, com um período de concessão de 30 anos, o que estenderá a concessão até 2036. A concessionária responsável pela operação e manutenção da rodovia é a M6 Concession, uma parceria público-privada entre o governo irlandês e o grupo de infraestrutura Cintra.

O valor total do investimento previsto para a concessão da Autoestrada M6 foi substancial, estimado em aproximadamente 900 milhões de euros. Esses investimentos abrangeram a expansão da infraestrutura rodoviária, a construção de viadutos e passarelas, além da implementação de sistemas de gestão de tráfego e segurança viária.

A concessão da Autoestrada M6 é considerada um exemplo de sucesso de uma PPP rodoviária internacional, pois atraiu investimentos privados significativos para melhorias na infraestrutura rodoviária da Irlanda, que garantiu a manutenção adequada da rodovia ao longo dos anos, oferecendo uma experiência de viagem mais segura e eficiente para os usuários.

Ferrovias Turim a Milão - Itália



Fonte: https://www.thetrainline.com/cmsmedia/cms/9274/frecciarossa_mosaic.jpg?mode=crop&width=660&height=400&quality=70

CASES INTERNACIONAIS DE PPPS

Essa ferrovia de alta velocidade é parte da rede ferroviária europeia e conecta duas cidades importantes da Itália, proporcionando viagens de trem de alta velocidade.

A concessão da Ferrovia de Alta Velocidade Turim-Milão foi concedida em 2001 e com duração de 30 anos, portanto estendendo-se até 2031. A concessionária responsável pela operação e manutenção é a TAV S.p.A. (*Treno Alta Velocità*), uma PPP que envolve o governo italiano e empresas privadas.

O investimento total previsto para a concessão da ferrovia foi significativo, com bilhões de euros alocados para a construção da infraestrutura ferroviária de alta velocidade, aquisição de trens de alta velocidade e sistemas de controle de tráfego ferroviário.

Aeroporto Internacional de Hamad (HIA) - Doha/Catar



Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/viagemgastronomia/wp-content/uploads/sites/5/2022/08/Aerial-View-of-the-HIA.jpg?w=1220&h=674&crop=1>

O Aeroporto Internacional de *Hamad* é o principal aeroporto do Catar e é conhecido por sua infraestrutura de classe mundial, com instalações e serviços que atendem aos mais altos padrões de qualidade e segurança, aliadas à capacidade de atender a grandes volumes de cargas e passageiros.

O Aeroporto Internacional de *Hamad* foi concedido em 2004 por um período de 30 anos, sendo operada pela *Hamad International Airport Company* (HIA), uma entidade público-privada que envolve o governo do Catar e várias empresas privadas, incluindo a *Qatar Airways*.

O valor total do investimento previsto para a concessão do Aeroporto Internacional de Hamad foi extremamente substancial, estimado em bilhões de dólares. Esses investimentos incluíram a construção de um novo terminal de passageiros, pistas de pouso e decolagem, instalações de carga, bem como a implementação de tecnologias avançadas de segurança e sistemas de gestão aeroportuária.

A concessão do Aeroporto Internacional de Hamad é frequentemente citada como um exemplo de sucesso de uma PPP aeroportuária internacional. Ela atraiu investimentos privados maciços para a modernização e expansão do aeroporto, tornando-o um hub aéreo crucial na região do Oriente Médio. Além disso, a parceria público-privada contribuiu para elevar os padrões de serviço e eficiência do aeroporto, oferecendo uma experiência de viagem de alta qualidade aos seus passageiros.

Porto de Melbourne – Austrália



Fonte: <https://www.portofmelbourne.com/community-education/living-around-the-port/>

O Porto de Melbourne é o maior porto de contêineres da Austrália e desempenha um papel fundamental no comércio internacional do país.

A concessão do Porto de Melbourne foi realizada em 2016, por um período de 50 anos, estendendo-se até 2066. A concessionária responsável pela operação e desenvolvimento do porto é a *Port of Melbourne Pty Ltd (PoMPL)*, uma parceria público-privada que envolve o governo do estado de Victoria e o grupo de infraestrutura *QIC Global Infrastructure*.

O investimento total previsto para a concessão do Porto de Melbourne foi estimado em cerca de 9,7 bilhões de dólares australianos. Esses investimentos abrangeram melhorias na infraestrutura portuária, expansão de terminais, modernização de instalações de carga e descarga, bem como a implementação de tecnologias avançadas para aprimorar a eficiência operacional e a gestão do porto.

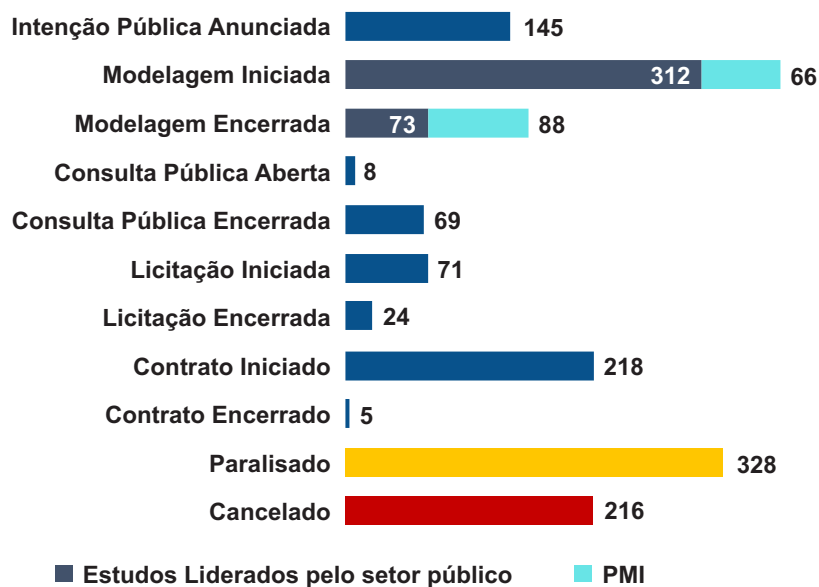
Essa PPP atraiu investimentos privados vultuosos para melhorar a infraestrutura portuária da Austrália, promovendo o comércio internacional e a competitividade do país. Além disso, a concessão de longo prazo garante uma fonte de receita estável para o governo de Victoria ao longo das décadas, permitindo o desenvolvimento sustentável do porto.

DADOS GERAIS SOBRE AS PPPS

Para elaboração deste capítulo foram utilizados dados do site da Radar PPP (<https://radarppp.com/conteudos-iradarppp/>) o qual possui um grande acervo de informações sobre concessões e PPPs, algumas das quais compartilhou com a Infra S.A. para elaboração deste capítulo.

Desde 1º de janeiro de 2021, novos prefeitos e prefeitas foram responsáveis pelo surgimento de 1.623 novas iniciativas de PPPs e concessões. Desta data até o fim de agosto de 2023, 218 iniciativas já se converteram em contratos iniciados. Outras 711 iniciativas se encontram ativas atualmente, em algum estágio entre a modelagem e licitação, conforme gráfico a seguir:

Novas iniciativas de PPPs e concessões por fase

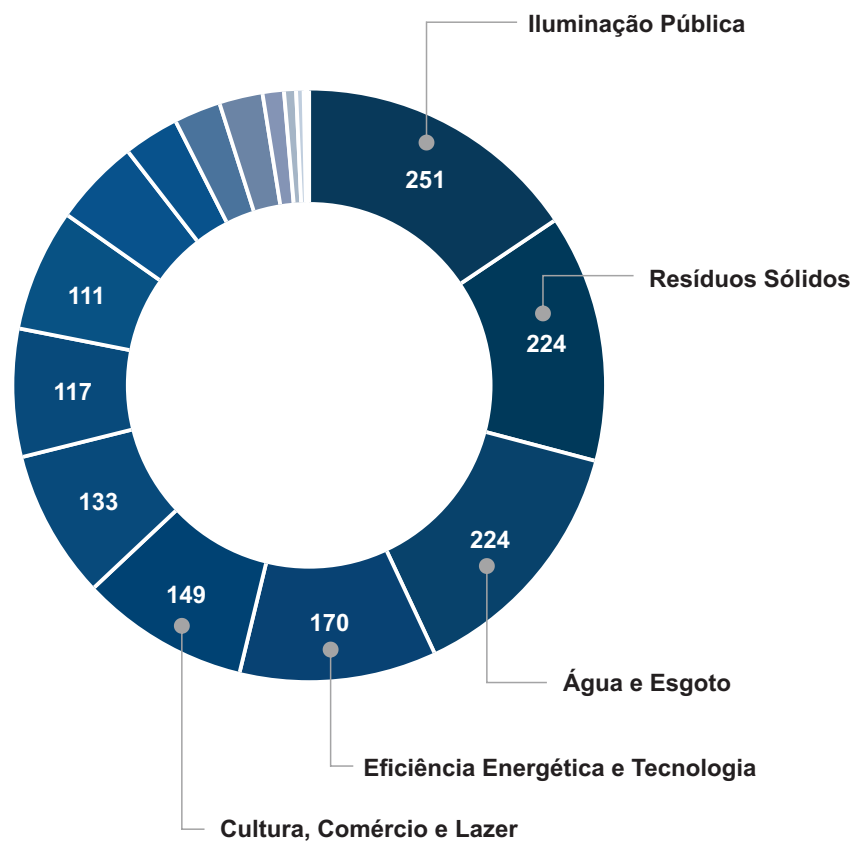


Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em radarppp.com, 04 de setembro de 2023. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Fonte: Radar PPP.

Segundo a Radar PPP, conforme dados de agosto/2023, o principal segmento dentre as iniciativas é a Iluminação Pública (251), seguido de Resíduos Sólidos (224), Água e Esgoto (224), Saúde (41), Educação (17) e Habitação e Urbanização (9). Alguns setores relacionados à infraestrutura social, ainda são pouco explorados.

Novas iniciativas de PPPs e concessões por segmento



Fonte: Radar PPP.

Neste tópico apresentamos as especificidades, sugestões e recomendações para o desenvolvimento de um ambiente propício, no âmbito federal, para atração de investimentos privados e a implantação de infraestrutura de transportes por meio de contratos de concessão de PPPs.

Regulação e legislação

No âmbito federal, a implantação de empreendimentos por meio de PPPs foi muito pouco explorada. Como consequência natural a regulação federal pouco evoluiu comparado com todo o arcabouço jurídico internacional.

A lei é genérica, e poucas resoluções foram emitidas pelas agências reguladoras nos diversos setores de infraestrutura, de forma a disciplinar a elaboração dos editais, contratos e transferências de riscos para o parceiro privado.

Sua última atualização se refere à Lei 14.133/2021 (conhecida como nova Lei das Licitações), em seu artigo 180 altera o artigo 10 da Lei 11.079/2004, que passou a prever que a contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo.

Para que se tenha segurança jurídica, facilitando a atração de investidores, é necessária a atualização da lei, tendo como base, as melhores práticas e casos internacionais de sucesso. Uma vez que as PPPs envolvem investimentos predominantemente privados, é importante detalhar em resoluções a mecânica do compartilhamento de riscos trabalhistas, sociais, fiscais, contábeis, ambientais, econômicos e financeiros.

É vital o desenvolvimento de uma matriz de alocação de riscos à autoridade contratante e ao parceiro privado, de forma inequívoca, a fim de delimitar as responsabilidades financeiras, operacionais e estratégicas durante todo o

processo da PPP e do ciclo de vida útil dos ativos.

Em uma PPP, o parceiro privado assume mais riscos, quando comparado com as contratações convencionais, semi-integradas e integradas.

O projeto de uma PPP envolve a prospecção e oportunidade de negócios, devendo a Administração Pública estabelecer um contexto jurídico que oportunize ao parceiro privado a aplicação de novas tecnologias e soluções, buscando a eficiência de capital.

Cabe ainda destacar que os bancos internacionais, mutuantes, lenders, investidores e acionistas também realizam as avaliações *due diligence*, pautados no Estatuto Social, procedimentos e normativos próprios. A parte pública deve incorporar estes pontos e as contribuições do mercado, dentro do possível, à regulação e minutas que acompanham o edital da concessão, de forma a viabilizar os contratos de financiamento pelo parceiro privado.

Formulação de políticas públicas voltadas aos setores objeto de PPPs

Dentre as vantagens de utilização de PPPs para a implantação de ativos é a possibilidade de investimento privado internacional para o fomento e o desenvolvimento de infraestrutura em regiões críticas, sobretudo em projetos de aspectos sociais e ambientais, nos quais a taxa de interna de retorno do projeto não é o fator preponderante na escolha do setor a ser objeto de desenvolvimento.

Para prospecção de negócios, com destaque à parte de logística e transportes, entende-se necessária a formulação de políticas públicas e inclusão dos

AMBIENTE PARA PPPS DE FINANCIAMENTO PRIVADO NO ÂMBITO FEDERAL

projetos em programas federais, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Plano Nacional de Logística (PNL), Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e planos setoriais dos modos de transporte.

Como exemplo, verifica-se uma excelente aderência na implantação de projetos rodoviários por meio de parceria público-privadas. Estes projetos geralmente são PPPs de financiamento privado com receitas oriundas da cobrança de usuários.

Governança

Considerando que os projetos envolvem longos prazos e altos investimentos, é relevante que a unidade gestora desenvolva todo o arcabouço normativo e regulatório sustentável para viabilizar a estrutura básica de uma PPP.

Este arcabouço deve envolver no mínimo, sem prejuízo de outras sugestões:

- estrutura organizacional do governo federal responsável pela gestão;
- formatação da equipe técnica responsável pela gestão da PPP;
- emissão de resoluções das agências reguladoras correlatas ao setor;
- definição das minutas padrão que acompanham os editais;
- etapas do processo de licitação;
- estabelecimento de diretrizes e especificidades acerca da formalização dos contratos de construção, financiamento, operação e manutenção;
- inclusão de projetos no orçamento federal;
- inclusão de projetos de PPPs nos planos nacionais, como exemplo na área de logística do Plano Nacional de Logística (PNL);
- definição do portfólio de documentos para prospecção de financiamentos privados; e
- criação do fundo nacional para PPPs.

Por fim, considerando que se trata de investimentos privados de grande monta associados à transferência de riscos por desempenho e eficiência, os parceiros e investidores privados exigem um alto nível de *due diligence*, governança, controles internos e *compliance* durante toda a gestão do ciclo de vida útil do ativo.

Matriz de Riscos

Outro ponto muito importante é definir a matriz de alocação de riscos. A título de exemplo, considerando o histórico de obras e empreendimentos, a atribuição de responsabilidade à parte pública pela desapropriação, licenciamento ambiental e processos judiciais pode ser um ponto fundamental para atrair os investimentos privados.

Embora em algumas PPPs o parceiro privado fique responsável pela celebração dos contratos de obras, a participação da parte pública nos processos de desapropriação e licenciamento é fundamental para agilizar a liberação da frente de obras e mitigação de riscos.

Estes processos envolvem diversos órgãos reguladores e de fiscalização, no qual a parte pública pode ter maiores condições de realizar tratativas periódicas, pontos de controle, definir o arranjo institucional e estabelecer procedimentos padrões normatizados.

Unidade gestora da parte pública

Considerando que os projetos de PPPs são de longo prazo, é essencial que o Governo Federal defina a entidade responsável pela gestão dos empreendimentos, com uma equipe da parte pública certificada e um arranjo institucional

AMBIENTE PARA PPPS DE FINANCIAMENTO PRIVADO NO ÂMBITO FEDERAL

menos suscetível a mudanças, por exemplo, no contexto de influências políticas e rotatividade de cargos.

A elaboração dos estudos, projetos, minutas, edital, processo licitatório, constituição de SPE, assinatura do contrato, gestão do contrato e reversão, requer uma estrutura técnica e administrativa governamental capacitada e certificada.

A Infra S.A., considerando a sua função social, é uma excelente opção para dar início à elaboração de estudos, modelagens e projetos para os diversos modos de transportes.

Também pode ser avaliado a possibilidade da Infra S.A. constituir ações e parcerias na Sociedade de Propósito Específico da PPP, a depender do objeto do empreendimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado ao longo do Boletim as PPPs podem ser uma alternativa viável para o setor de transportes, permitindo que a Administração Pública trabalhe em conjunto com o setor privado para financiar e desenvolver projetos de infraestrutura. Entretanto, a implementação de PPPs no setor de transportes apresenta desafios como a complexidade do processo de licitação e a falta de confiança do setor privado na capacidade do governo de cumprir suas obrigações contratuais.

Apesar dos desafios, as PPPs continuam sendo uma opção atraente para o setor de transportes, pois permitem que o governo e o setor privado trabalhem juntos para fornecer serviços de transporte de alta qualidade e melhorar a infraestrutura de transporte em todo o país. Com o apoio de políticas governamentais claras e eficazes, as PPPs podem ajudar a superar os desafios e fornecer benefícios significativos para a economia e a toda sociedade brasileira.





INFRA S.A.





 [infrasaoficial](#)

 [infra.oficial](#)


 [infra-oficial](#)

 [infrasa.oficial](#)

 observatorio@infrasa.gov.br

 institucional@infrasa.gov.br

 www.ontl.infrasa.gov.br

 www.infrasa.gov.br

 **SEDE** - SAUS, Quadra 01, Bloco "G", Lotes 3 e 5.
Asa Sul - Brasília - DF - 70.070-010