



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ANNA CAROLINA MONTENEGRO NUNES SALES

**ESTUDO DE CASO: REALIZAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA PARA PISCINA DE ONDAS DO PARQUE DA CIDADE
DONA SARAH KUBITSCHK**

**Brasília
2023**

ANNA CAROLINA MONTENEGRO NUNES SALES

**ESTUDO DE CASO: REALIZAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA PARA PISCINA DE ONDAS DO PARQUE DA CIDADE
DONA SARAH KUBITSCHEK**

Trabalho ao Centro Universitário de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Projeto, Execução e Manutenção de Edifícios.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Resende Domingues

**Brasília
2023**

ANNA CAROLINA MONTENEGRO NUNES SALES

**ESTUDO DE CASO: REALIZAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-
PRIVADA PARA PISCINA DE ONDAS DO PARQUE DA CIDADE
DONA SARAH KUBITSCHEK**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (CEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* em Projeto,
Execução e Manutenção de Edifícios.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Resende
Domingues

Brasília, 23 de junho de 2023.

Banca Examinadora

Prof. MSc. Felipe Fernandes Queiroz

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

RESUMO

As parcerias público-privadas (PPPs) são instrumentos utilizados pelo Estado para que a prestação do serviço público seja realizada de forma mais eficiente. Neste sentido, este estudo indica o crescimento das PPPs no Brasil e no Distrito Federal e apresenta os componentes que contribuem para sua efetiva realização. No âmbito do Distrito Federal, há diversas iniciativas de projetos para realização dessas parcerias. A partir disso, este trabalho visa examinar o planejamento e desenvolvimento de uma possível PPP para realização da manutenção e operação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek, considerando que a revitalização do imóvel foi proposta pelo Governo do Distrito Federal e ainda da instrução processual e publicação de edital de licitação para reforma. Assim, sob a ótica do setor público, foram realizadas análises destas literaturas para que subsidiassem a pesquisa e aplicação no estudo de caso, por meio de pesquisas exploratórias em manuais, bibliografias e endereços eletrônicos dos órgãos governamentais do Distrito Federal. Desta forma, verificaram-se as condições básicas, seleção de projeto (*pipeline*), estudos preliminares e aprovações e avaliação do projeto, nos quais foram reunidos os itens necessários na etapa de planejamento para a realização da PPP para a Piscina de Ondas na unidade federativa. Assim, ao investigar o histórico da Piscina de Ondas bem como o quadro institucional, jurídico e legal do Distrito Federal, foram averiguados neste estudo a capacidade da unidade federativa em realizar a análise de prospecção e estruturação do projeto em questão para manutenção e operação.

Palavras-chave: Piscina de ondas; Parceria público-privadas; Prospecção de Projetos; Estruturação de projetos.

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPPs) are instruments used by the State to provide more efficient public services. On this basis, this study indicates the growth of PPPs in Brazil and in the Federal District and presents the components that contribute to their effective realization. Within the Federal District, there are several project initiatives to carry out these partnerships. Based on this, this work aims to examine the preparation and development of a possible PPP to carry out the maintenance and operation of the Piscina de Ondas at Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek, considering that the revitalization of the property was proposed by the Government of the Federal District and also by the procedural instruction and publication of the bidding notice for its reform. Thus, from the perspective of the public sector, these literature were analyzed to subsidize the research and application in the case study, through exploratory research in manuals, bibliographies and electronic addresses of the governmental bodies of the Federal District. In this way, the basic conditions, project selection (pipeline), preliminary studies and approvals and project evaluation were verified, in order to gather the necessary items in the planning stage for the realization of the PPP for the Piscina de Ondas in the federative unit. Therefore, when investigating the history of the Piscina de Ondas as well as the institutional, legal and judicial framework of the Federal District, this study verified the ability of the federative unit to carry out the analysis of prospecting and structuring the project for its maintenance and operation.

Key words: Wave Pool; Public-private partnerships; Project Prospect; Project Structuring.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de Desestatização.....	14
Figura 2 - Curva de Maturidade do Mercado das PPP's	29
Figura 3 - Investimento de infraestrutura de PPPs de países em desenvolvimento	30
Figura 4 - Ranking de PPPs nos países da América Latina e Caribe.....	31
Figura 5 - Índices de realização de PPPs o Brasil	33
Figura 6 - Questionário de análise de preparação das PPPs no Brasil.....	33
Figura 7 - Setores de Iniciativas de PPPs no Brasil em Janeiro/23	34
Figura 8 - PPPs em execução e projetos de PPPs.....	39
Figura 9 - Estrutura típica de uma PPP.....	46
Figura 10 - Estruturação de Projeto CAIXA	55
Figura 11 - Estrutura de Projeto de PPP	56
Figura 12 - Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek	58
Figura 13 – Etapas de prospecção de projeto	60
Figura 14 - Inauguração da Piscina de Ondas em 1978.....	61
Figura 15 - Piscina de Ondas em 1980.....	62
Figura 16 - Planta do projeto original da Piscina de Ondas por Burle Marx	62
Figura 17 - Piscina de Ondas atual	63
Figura 18 - Piscina de Ondas desativada	65
Figura 19 - Piscina de Ondas desativada	65
Figura 20 - Projeto de Reforma e Ampliação da Piscina de Ondas	66

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	10
2.1. Concessões, Privatizações e PPPs	13
2.1.1. Legislações e normas brasileiras de PPP	17
2.2. Breve histórico acerca das Parcerias Público-Privadas	24
2.2.1. Projetos de PPPs no Brasil.....	35
2.2.2. Desenvolvimento das PPPs no Distrito Federal.....	37
2.3. Métodos, fundamentos e estratégias das Parcerias Público-Privadas	42
2.4. Estruturação de Projetos de PPP para a Administração Pública.....	51
3. METODOLOGIA.....	58
3.1. Prospecção do projeto	59
4. ESTUDO DE CASO.....	61
4.1. Histórico e situação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade	61
4.2. Considerações acerca do projeto de revitalização da Piscina de Ondas	66
4.3. Condições básicas da U.F.	68
4.4. Seleção do Projeto (<i>Pipeline</i>)	72
4.5. Desenvolvimento de estudos preliminares.....	75
4.6. Avaliação e aprovação para desenvolvimento de projeto.....	80
5. CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS.....	84

1. INTRODUÇÃO

A demanda sobre a prestação de serviços e entrega de infraestrutura de qualidade para o setor público é contínua e cada vez mais urgente. Em uma esfera que envolve o esporte e lazer, percebe-se que estes, apesar de não serem elementos tão críticos quanto saúde e educação, mostram-se indispensáveis para a manutenção da vida em sociedade e da garantia dos direitos dos cidadãos.

Dessa forma, para que o Estado possa oferecer uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, é necessária uma gestão eficiente dos recursos, pois estes, quando não são bem administrados, podem prejudicar a entrega de serviços públicos à população.

Neste sentido, o objetivo geral deste estudo é examinar planejamento e desenvolvimento de uma possível Parceria Público-Privada aplicada à manutenção e operação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek em Brasília, e seus objetivos específicos são: apresentar a definição, características e legislações que regulamentam as PPPs no Brasil e no Distrito Federal; apresentar diretrizes e estruturação para realização de uma PPP e realizar um estudo de caso de uma PPP para a manutenção e operação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek.

Neste contexto, considerando a necessidade de investimentos e ainda de uma melhor alocação de recursos nos mais diversos setores para o país, desenvolve-se no Brasil o Programa Nacional de Desestatização (PND) – Lei 9.491/1997.

Importante ressaltar, para uma melhor compreensão deste trabalho, que os conceitos derivados da desestatização são difundidos nos mais diversos modelos, principalmente no que concerne à privatização e aos modelos de concessão.

Conforme disposto na página do Ministério da Economia (2021), que define a desestatização como: “um processo por meio do qual a prestação de um serviço público, que era antes realizada pelo governo, passa a ser realizada pelo setor privado”, a privatização também aparece como forma de desestatização no qual acontece a venda de uma empresa estatal à iniciativa privada, porém, diferentemente do que acontece em uma parceria, este ativo não retorna ao Poder Público.

Destarte, de forma a preservar o interesse público sem abrir mão dos ativos, as parcerias entre o setor público e privado desenvolvem-se por meio de parcerias de investimentos de longo prazo, como em contratos de concessão comum e parcerias

público-privadas (concessão patrocinada e administrativa), conforme explicitado ao longo do trabalho.

Estas parcerias já vêm sendo implementadas em vários países com consideráveis casos de sucesso, quando bem planejados e executados.

No Brasil, os diversos casos de PPPs evidenciam que o país está em um caminho favorável no cenário internacional e está amadurecendo conforme moderniza e organiza os instrumentos necessários para o desenvolvimento das parcerias.

No que se refere ao desempenho das parcerias, como demonstrado pelo relatório do Infrascopes 2021/2022, o país aparece no topo das nações que as desenvolvem. (UNIT, 2022).

Considerando ainda que algumas unidades federativas estejam mais avançadas nas questões legais e que possuam uma estrutura e capacidade de construção mais elaborada, busca-se neste cenário um estudo mais aprofundado sobre a conduta do Governo do Distrito Federal para realização das Parcerias Público-Privadas.

No âmbito de projetos que envolvam o esporte e lazer, este estudo trata, especificadamente, da possibilidade de realização de uma PPP para a Piscina de Ondas localizada no Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek.

Salienta-se que a restauração da Piscina de Ondas foi objeto de licitação, a qual visava à contratação de empresa que fornecesse mão de obra, equipamentos e ainda que executasse sua reforma, tendo como um de seus objetivos o engrandecimento do cenário turístico em Brasília, de forma a contribuir com a ampliação de espaços voltados para o entretenimento da sociedade, conforme Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal – SEL (2022).

Isto posto, ainda de acordo com o pretense órgão, não há registros de outras unidades federativas, além do Distrito Federal, que possuam uma piscina de ondas como parte integrante de um imóvel público e, por conseguinte, não há registros de licitações objetivando construção, manutenção e/ou reparos em piscinas com esse tipo de sistema, tamanho e complexidade no Brasil.

Para a SEL (2022), esta intervenção visa à modernização deste espaço em específico dentro do Plano de Uso e Ocupação do Parque da Cidade, resguardando em sua revitalização suas características originais e ampliando o empreendimento de forma harmônica às legislações do Distrito Federal para que este atenda às necessidades atuais e futuras da população e da Administração Pública.

Neste cenário, observa-se que foram utilizados recursos públicos para contratação do projeto arquitetônico e executivo através de contratação de empresa especializada e que a etapa da execução seria feita em outra contratação pela modalidade tomada de preços, conforme disposto no edital de licitação da SEL (2022).

Para fins de eficiência e economicidade aos cofres públicos, uma vez que já foram gastos recursos referentes à obra da Piscina de Ondas, e que a sua execução ainda não foi realizada, uma possibilidade de contratação seria a realização de uma Parceria Público-Privada que compreendesse a gestão e manutenção do referido objeto.

Os recursos financeiros utilizados para a pretensa obra seriam em sua totalidade provenientes dos cofres públicos, conforme disposto no Projeto Básico da Secretaria de Esporte e Lazer do DF, no qual para o projeto “foi contratada por esta Pasta para executar o serviço de projetos complementares e orçamento referente à restauração e ampliação do complexo aquático” e que o valor total estimado apresentado nesse mesmo documento, seria custeado pelos recursos de dividendo com programa de trabalho próprio do órgão (SEL, 2022).

Visto que este empreendimento possui um custo elevado para sua implantação e, ainda, que sua projeção de despesas também poderia ser exorbitante para apenas o Poder Público arcar a longo prazo, considerando custos futuros de manutenção e operação, verifica-se a possibilidade de êxito quanto à realização de uma PPP para prestação de tais serviços e ainda uma capacidade significativa de investimentos, conforme natureza do objeto.

Desta forma, este trabalho abrange um estudo de etapas necessárias para o planejamento de uma contratação via PPP para a manutenção e operação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os direitos sociais previstos na Constituição e executados pela Administração Pública, na observância do princípio da eficiência, visa assegurar e preservar os direitos mínimos da população, principalmente no que concerne a sua qualidade de vida e bem-estar. Assim sendo, conforme art. 6º da Constituição Federal, são direitos sociais:

(...)a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Verifica-se então a necessidade da implementação de infraestrutura para que estes direitos sejam garantidos e concretizados de forma eficiente através da prestação de serviços públicos.

Isto posto, segundo Silva (2022, p. 1), a provisão apropriada destes serviços mostra-se como “condição necessária para o desenvolvimento econômico e social de um país, ao elevar o crescimento, a produtividade e a competitividade, bem como reduzir desigualdades”.

Todavia, a atuação positiva do Estado revela-se por diversas vezes com dificuldades em realizar a prestação desses serviços de forma satisfatória, conforme explicita Machado (2015, p. 102):

No campo econômico, o Estado absorveu a execução de uma série de tarefas, o que, em um primeiro momento fortaleceu setores estratégicos e garantiu benefícios à sociedade em nome do bem comum, mas, em um segundo momento, passou a oprimi-la por meio de ostensiva intervenção e consequente supressão da livre iniciativa.

Machado (2015) esclarece ainda que a partir da constatação de que o Estado não possui capacidade de arcar, tanto monetariamente, quanto materialmente, com todas as prestações que se compromete a fornecer, aparece neste cenário a defesa de redução do Estado para que estes serviços sejam realizados pelos agentes do mercado privado.

Neste sentido, aparece o conceito de desestatização, que de uma forma geral envolve diversos mecanismos para que atuação estatal seja realizada em cooperação

com o ente privado e, refere-se ainda à interferência direta em algumas esferas, conforme Machado (2016, p. 116-117):

Evidente que os serviços não são perfeitos, mas a parceria entre iniciativa privada e Estado, aliada às outras mudanças já mencionadas, tornaram progressos consideráveis possíveis e fizeram com que setores que até então repudiavam as desestatizações passassem a dela fazer uso.

[...] Dentre estes mecanismos, inserem-se a privatização, instrumento restrito à alienação de empresas estatais à iniciativa privada, por meio de operações societárias diversas, bem como as parcerias firmadas pela Administração Pública com particulares, rol em que figuram as concessões e as permissões de serviço público.

Estes aparatos que se referem à desestatização encontram-se descritos na Constituição Federal de 1988, que inaugurou no Brasil a regulamentação legal acerca deste tema, tal qual:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A partir disso, foram desenvolvidas ao longo dos anos alternativas que pudessem atender as demandas de prestação de serviços públicos de qualidade e deslindar a insuficiência de recursos do Estado para executar os projetos. Assim, observa-se o Programa Nacional de Desestatização (PND) dos anos 90 que estabelece diretrizes e reordena a atuação estatal estrategicamente.

Destaca-se o disposto no artigo 1º do PND sobre um dos objetivos da desestatização: “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”.

Neste sentido, Machado (2015, p. 110) afirma que:

“Há, com efeito, conceitos mais amplos ou mais restritos de desestatização e de privatização, muito embora sempre interligados, em relação de gênero/espécie. Para alguns, desestatização seria o gênero que abrangeria diversos métodos de redução do tamanho do Estado, dentre os quais estaria situada a privatização, que trataria exclusivamente da venda de ações ou controle acionário de empresas estatais à iniciativa privada. Para outros, o correto seria o inverso”.

Isto posto, a desestatização pode ser interpretada como forma de subsidiar, complementar e em alguns casos, corrigir os déficits estatais no que se refere à prestação de serviços públicos e ainda como um modelo possível a elevar o país economicamente.

Segundo Rufino (2021), entre 1995 e 2002 as privatizações de empresas do setor de infraestrutura no Brasil ocuparam um total de 42% do volume mundial e que, conforme foram regulamentadas novas diretrizes, a participação privada por meio das PPPs na provisão de novas infraestruturas.

Dessa forma, surge a Lei das PPPs nº 11.079/04, que regula novas possibilidades de concessão pública de obras e serviços pelo fato de o ente público poder oferecer contraprestações como forma de complementar o pagamento ao parceiro privado na gestão dos projetos. Ainda conforme Rufino (2021, p. 6):

Essa lei representou um importante passo na extensão de processos de privatização para segmentos antes vistos como não lucrativos, como saneamento, saúde, habitação e rodovias e para áreas urbanas. Visualizava-se com a implementação da legislação a ampliação da atração de investimentos privados como estratégia para alavancar a provisão de novos serviços e infraestruturas, considerando simultaneamente construção, gestão e manutenção com validade de operação compatível à amortização dos investimentos feitos, num limite de 30 anos.

Nesta lei foram normatizadas as garantias do setor público ao parceiro privado que protegessem o concessionário quanto ao descumprimento de pagamento da concedente, por exemplo.

Assim, percebe-se a evolução das concessões no que concerne às PPPs na separação dos tipos de concessões para estabelecer modelos que protegessem tanto o Estado quanto o setor privado.

2.1. Concessões, Privatizações e PPPs

As concessões, que são um dos modelos de financiamentos público-privado com um longo histórico, são em sua grande parte, associadas às PPPs. Ao trazer a forma de gestão, o capital e o conhecimento do setor privado para o público, as concessões tornaram-se uma das formas mais estáveis de financiamento para operação de serviços, por certo período de tempo.

Em muitos casos, esses contratos de concessão podem incluir o projeto e a construção de instalações no rol de atribuições do parceiro privado. Neste sentido, além destes elementos mencionados, podem ser acrescentados o gerenciamento e a manutenção das instalações, que frequentemente podem ser financiados por tarifas dos usuários. (UNITED NATIONS, 2008)

No Brasil, os contratos de parceria podem ser realizados por meio de modalidades diversas, como através de concessão comum, permissão de serviço público, arrendamento de bem público e Parcerias Público-Privadas, por exemplo. Esta última apresenta certa complexidade e além da sua estrutura jurídica que envolvem elementos relacionados aos investimentos, prazo e riscos próprios, possui caráter estratégico próprio.

Neste panorama, as PPPs mostram-se como importantes instrumentos para atrair investimentos privados para projetos de infraestrutura pública, nos quais a Administração Pública contrata empresas para, prioritariamente, prestar serviços públicos em seu lugar.

Em alguns países, os conceitos de Concessões e Parcerias Público-Privadas se confundem em um só e não possuem diferenças no âmbito jurídico, o qual em sua grande parte é um dos fatores de maior bloqueio para a realização destas parcerias.

Segundo Oliveira (2006), as diversas modalidades de interação entre o Estado e o setor produtivo privado têm sido denominadas, indistintamente, de Parceria Público-Privada, entretanto, nem todas essas iniciativas podem ser denominadas como tal, uma vez que são contratos de modalidades distintas ao conceito real de uma PPP e podem possuir ritos processuais diferentes.

Ainda, considerando que a própria Parceria Público-Privada encontra origem na concessão de serviços públicos e que com o decorrer do tempo tornou-se mais complexa e singular quanto à entre o público e o privado. Assim, a PPP encontra espaço quando o Estado se abstém de realizar a prestação de alguns dos seus

serviços e os repassa para a iniciativa privada, subordinado a equivalentes instrumentos jurídicos a ele disponíveis.

Para Grotti (2006), tem-se que as PPPs se estabeleceram com as privatizações e avançaram com a outorga de concessões de serviço público e daqueles antepostos à execução de uma obra pública, às quais, de acordo com a Lei das PPPs - Lei n.º 11.079/ 2004, são chamadas de concessões comuns.

O conceito aplicável às concessões disciplinadas na Lei nº 8.987/95 viu-se ampliado com a edição do diploma legal de regência das PPPs, que, sem revogar ou derrogar a referida Lei de concessões, previu as modalidades de concessão patrocinada ou administrativa, com contornos um pouco diferentes das concessões comuns, em especial no que tange às regras da licitação, ao processo de contratação, às formas de remuneração da concessionária e às garantias a serem oferecidas pelo Poder Público. (GROTTI, 2006, p.12)

Figura 1 - Tipos de Desestatização



FONTE: BNDES (2018)

Dessa forma, distinguem-se as privatizações das concessões e das PPPs. Conforme disponibilizado no endereço eletrônico do BNDES (2016) (Figura 1) os tipos

de desestatização, com base na Lei Federal 9.491/1997, Lei Federal 8.987/95, Lei Federal 11.079/2004 e Lei Federal 13.334/2016.

Percebe-se que a privatização e a concessão derivam-se do processo de desestatização de serviços públicos, na qual a velocidade de evolução de cada setor foi influenciada pela titularidade do serviço e pela configuração institucional, que conferia maior ou menor espaço para abertura à participação privada. Ainda, a desestatização envolve diversos mecanismos para a redução do aparato estatal, bem como de sua interferência em determinadas esferas.

O instrumento de privatização é restrito à alienação de empresas estatais à iniciativa privada, por meio de operações societárias diversas, bem como as parcerias firmadas pela Administração Pública com particulares, assim como elucidado por Di Pietro (2011, p. 5 e 6):

A privatização, tomada no seu sentido amplo, abrange todas as medidas tomadas com o fim de reduzir a presença do Estado e prestigiar a iniciativa privada, compreendendo a desmonopolização de atividades econômicas; a concessão e permissão de serviços públicos à empresa privada e não mais à empresa estatal; a terceirização; a desestatização ou desnacionalização, com a venda de ações de empresas estatais para o setor privado; a introdução do gerenciamento dentro da Administração Pública; a desregulação, com a diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico.

De acordo com o Manual de Parcerias Público-Privadas (2020), a concessão significa a delegação de determinada operação e gestão de serviços públicos a um terceiro, intitulado concessionário, com o direito de exploração do negócio a partir da remuneração proveniente de tarifas pagas pelos usuários, eventualmente com subvenções do Poder Público. De acordo com o Manual, Belo Horizonte (2023):

Uma concessão comum é a delegação, por meio de um contrato, da prestação de um serviço público a uma empresa privada (concessionária), por prazo determinado e condições específica, no qual a concessionária faz os investimentos necessários e assume os riscos da exploração da atividade, remunerando-se por meio da cobrança de tarifas junto aos usuários e/ou da exploração de eventuais receitas acessórias (não-tarifárias).

Ao diferenciar a concessão comum de uma PPP, ressalta-se o disposto no parágrafo 3 da Lei Federal 11.079/2004, na qual:

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

Dessa forma, entende-se que uma das principais diferenças entre a Parceria Público-Privada e a Concessão Comum é a remuneração do parceiro privado, pois nesta última, é tão somente através das tarifas cobradas aos usuários que o concessionário auferir sua remuneração, já nas PPPs, o pagamento de contraprestação é feito pela Administração Pública, que pode ser feito com (concessão patrocinada) ou sem a cobrança de tarifa dos usuários (concessão administrativa). Para Abreu e Silva (2009, p. 190):

[...] A diferença básica entre um contrato de concessão e a PPP encontra-se no fato de que os riscos, no segundo caso, são alocados às partes mais habilitadas a suportá-los, ou seja, atribuídos a ambas as partes. Além disso, em geral, o investimento em PPP acontece em uma área que por si só não seria de grande atratividade para o setor privado, sendo necessária a ação do Estado para viabilizar o empreendimento.

Conforme o Guia Prático para estruturação de Programas e Projetos de PPPs (2014), a Concessão Patrocinada é um tipo de contrato usado quando o objeto é um serviço público no sentido legal da expressão. O conceito de concessão administrativa, de outro lado, permite todo o tipo de prestação de serviços utilizados direta ou indiretamente pelo governo.

Assim, ainda que possa haver no caso concreto a possibilidade de cobrança do usuário como fonte de receita da concessionária, caso o objeto não inclua um serviço público, o contrato deve ser intitulado de concessão administrativa.

Ambas as modalidades de contrato, seja a modalidade de concessão administrativa ou patrocinada, têm em comum o fato de representarem contratos de longo prazo, acomodarem um conjunto integrado de atividades (construção, operação e manutenção), permitirem alocação objetiva de risco e incorporarem compromissos fiscais de longo prazo de governos.

Uma decisão importante durante o planejamento dos contratos é identificar quanto dos custos do projeto serão pagos pelo governo e quanto serão pagos por usuários ou pela exploração comercial do ativo.

Observa-se então que a remuneração do parceiro privado é imprescindível para que o contrato seja atrativo para o setor privado e equilibrado e vantajoso para a Administração Pública. Essa remuneração pode variar conforme metas e padrões de qualidade que são medidos por indicadores de desempenho focados no resultado do serviço. Segundo Di Pietro (2011, p. 22 e 23):

A parceria serve a diversos objetivos e formaliza-se por variados instrumentos jurídicos, podendo ser utilizada como uma forma de delegação da execução de serviços públicos; meio de fomento à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria; instrumento de desburocratização e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio dos contratos de gestão; forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização.

Portanto, verifica-se que a concessão de serviço público envolve a Administração Pública e terceiros, em que o interesse público prevalece e, ressalvados os interesses patrimoniais do concessionário, a fiscalização de sua execução e a aplicação de penalidade, são equivalentes a outros contratos administrativos.

Além disso, as Parcerias Público-Privadas estabelecem vínculos para implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, entre as partes, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público em que haja investimento pelo parceiro privado.

2.1.1. Legislações e normas brasileiras de PPP

De acordo com o glossário presente no endereço eletrônico da Plataforma +Brasil, as Parcerias Público-Privadas são definidas da seguinte forma:

Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública e regulado pela Lei nº 11.079/2004, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. (PLATAFORMA + BRASIL, 2022).

As parcerias público-privadas são realizadas no Brasil através do processo de licitação e seguem uma série de procedimentos da Administração Pública até que a contratação seja de fato realizada. Desta forma, a Lei n° 11.079/2004 institui normas gerais para que os órgãos públicos possam realizar o contrato, o qual pode ser na modalidade patrocinada ou administrativa:

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

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

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2018)

Conforme Oliveira (2006), nem todo projeto de concessão é realizado através do regime da Parceria Público-Privada, uma vez que a Lei das PPPs delimita que ela seja realizada em uma das duas modalidades previstas, não qual, caso determinado projeto não se enquadre entre elas, a concessão permanecerá subordinada ao regime comum, mesmo que suas características como valor e prazo, por exemplo, se adequem às condições estipuladas na Lei nº 11.079/2004.

Neste sentido, ressalta-se ainda que a Lei Federal 11.079/2004 expressa que não constitui PPP caso o objeto único seja a execução de obra pública, fornecimento de mão-de-obra e de instalações e equipamentos de forma isolada.

À vista disso, a concepção brasileira também define as PPPs como contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público.

Antes da promulgação desta Lei, já estava vigente no estado de São Paulo a Lei nº 11.688/2004 instituindo o Programa de Parcerias Público-Privadas no âmbito do governo estadual.

Diante disso, a entrada em vigência da Lei das PPPs no âmbito federal, trouxe segurança jurídica também a outros estados e municípios que não possuíam em sua legislação, instrumentos que regulamentassem a realizações desse tipo de parceria.

Para Chagas (2019), a regulamentação no âmbito federal para a celebração de um contrato de Parceria Público-Privada, ao ocorrer através de normas e regras que

permeiam os princípios da Administração Pública, asseguram a atuação isonômica dos entes e ainda a prevalência do Interesse Público.

Neste cenário, verificam-se ainda outras leis que afetam de forma direta as singularidades dos procedimentos de licitações e contratos das PPPs, sendo estas a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) – neste caso em específico, salienta-se que a Lei 8.666/93 ainda não está revogada, podendo ser utilizada no que couber -, a Lei n.º 8.987/04 (Lei de Concessão de Serviços Públicos) e a Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Praticamente todos os Estados brasileiros e uma quantidade considerável de Municípios possuem leis específicas de PPP, normalmente reproduzindo uma parte significativa da Lei n.º 11.079/04.

No endereço eletrônico do Radar PPP (2023) é possível verificar uma lista de normas e regulamentações relacionadas à PPPs no âmbito da União e do Distrito Federal, tais quais apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 - Normas regulamentadora PPPs

Normas PPP no âmbito da União	
Data	Descrição
30/12/2004	Publicação da Lei n.º 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
08/08/2005	Publicação, em 08/08/2005, da Resolução n.º 1, de 05/08/2005, do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, que dispõe sobre o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, de que trata a Lei n.º 11.079, de 30/12/2004.
27/08/2012	Publicação, em 27/08/2012, da Resolução n.º 2, de 14/12/2011, do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, que aprova o Regulamento para submissão e análise dos relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos federais de parceria público-privada.
27/12/2012	Publicação da Lei Federal n.º 12.766, que altera a Lei Federal n.º 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, dentre outras leis.
04/12/2017	Publicação da Lei n.º 13.529, de 04/12/2017, que dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei n.º 11.578, de 26/11/2007, e a Lei n.º 12.712, de 30/08/2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF.
Normas PPP no âmbito do Distrito Federal	

04/08/2004	Publicação da Lei Distrital n.º 3.418, de 04/08/2004, que dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.
02/02/2006	Publicação da Lei Distrital n.º 3.792, de 02/02/2006, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.
02/07/2008	Publicação da Lei Distrital n.º 4.167, de 02/07/2008, que altera dispositivo da Lei Distrital n.º 3.792, de 02/02/2006, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal.
29/08/2011	Publicação, em 29/08/2011, do Decreto n.º 33.157, de 26/08/2011, que dispõe sobre a coordenação política de parcerias público-privadas no âmbito do Governo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Fonte: Adaptado de Radar PPP (2023)

No intuito de ampliar as alternativas para a estruturação de projetos na modalidade de uma PPP, há a utilização da administração pública do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI. De acordo com RADAR PPP (2021), este procedimento pode ser definido da seguinte forma:

O Procedimento de Manifestação de Interesse, mais conhecido como PMI, é um instrumento que pode ser utilizado pelo Poder Público para que pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, por sua conta e risco, apresentem estudos de viabilidade de um projeto, com a finalidade de subsidiar a administração pública com informações para estruturação de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Este procedimento amplia a probabilidade de contratação da iniciativa privada pelo Estado, no qual é possível que as empresas apresentem um custo prévio do contrato, a modalidade a ser adotada, contrapartidas do poder público.

Neste sentido, há o Decreto n.º 8.428/2015 que dispõem sobre este Procedimento de Manifestação de Interesse no âmbito da Administração Pública, sendo aplicáveis aos projetos de PPP, concessão ou permissão de serviços públicos, arrendamento de bens públicos ou concessão de direito real de uso e ainda para a apresentação de estudos de desestatização de empresa e contratos de parceria.

Ressalta-se ainda o Decreto n.º 10.104/2019, que estabelece o PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Dessa forma, no que diz respeito às legislações acerca das PPPs, segundo o Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP, destacam-se alguns pontos da lei das PPPs, nos quais devem ser observadas:

A enumeração dos princípios que devem direcionar os projetos de PPP, comunicando os objetivos do Estado com o uso de PPPs (art. 4º);

A menção a pagamentos condicionados a desempenho, introduzindo a lógica de controle por resultados ao invés de processos (art. 5º, VII);

A previsão de arbitragem como mecanismo de solução de conflitos, qualificando as instâncias de jurisdição (art. 11º, III); e

A possibilidade de o Estado prestar garantias, reduzindo os riscos privados de não pagamento pelo governo (art. 8º). (LEI Nº 11.079/2004)

Assim, os entes federativos: União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, podem tratar em suas respectivas legislações acerca deste assunto, abrangendo normas para as PPPs, PMI e Conselho Gestor - CGP.

Este último instrumento, CGP, conforme PBH ATIVOS (2023), possui como “competência a centralização, coordenação, elaboração, gestão e execução de projetos de interesse do Poder Executivo para a análise de projetos em parceria com a iniciativa privada”.

Observa-se então que vários outros instrumentos jurídicos e procedimentos são necessários para a realização de uma Parceria Público-Privada. Além da sua própria normatização, os Programas instituídos também auxiliam para que os projetos sejam desenvolvidos com sucesso.

Dessa forma, na esfera federal, cita-se também o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado através da Lei 13.334/2016, como um programa destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, que possui diretrizes e se articula aos instrumentos de governança que envolvam as Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento e execução e projetos, que por meio da celebração de contratos de parceria empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

Conforme Rosa (2020), através do PPI o governo busca o investimento do setor privado, uma vez que o Estado, em muitas situações, não dispõe de recursos públicos para executar diretamente os empreendimentos e ao buscar por uma melhor gestão da construção e da operação dos serviços de infraestrutura de qualidade, opta pela utilização desse instrumento também na realização das PPPs.

O PPI se divide também em duas partes estruturantes importantes: uma de estruturação de projetos que cria um mecanismo denominado “procedimento preliminar” por meio do qual eventuais interessados poderão apresentar estudos prévios com vistas a subsidiar a definição de características básicas

de empreendimentos sendo, contudo, vedada a contrapartida financeira, A outra é a estruturação integrada de projetos, e que contempla o conjunto de ações que visam a permitir a liberação, a licitação e a contratação do empreendimento.

[...] A administração poderá contratar diretamente com o denominado Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), quanto por meio do que se denomina “Procedimento de Autorização de Estudos” (PAE), no regime do art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995 (Lei das Concessões), sendo que os responsáveis pela execução desse trabalho não poderão ter relação com o contratado para executar o empreendimento, especificamente naquele empreendimento. Entretanto, ele poderá receber 29 “uma recompensa pelos riscos assumidos e pelo resultado dos estudos”, além da compensação de despesas. (Rosa, 2020, p. 28)

Ressalta-se ainda a existência do Programa Apoio às Concessões Municipais, lançado em 2017, que envolve uma série de ações que visam dinamizar os investimentos na área da infraestrutura municipal ao estimular prioritariamente obras nos setores de saneamento, mobilidade urbana, iluminação e gestão de resíduos sólidos.

Assim, o programa de financiamento e apoio a obras e concessões em estados e municípios tem a função de disponibilizar recursos para financiar concessões na área de infraestrutura.

Neste contexto, o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e PPP (FEP) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, administrado pela CAIXA e criado pela Administração Federal, através da seleção de municípios, por meio de chamamento público, a CAIXA pode assessorar e oferecer um apoio técnico no desenvolvimento de projetos de concessão e PPP.

Dessa forma, as PPPs municipais podem contar com garantias oferecidas pelo Fundo Garantidor de Infraestrutura, a qual objetiva fomentar o Programa de Apoio às Concessões Municipais.

É através do Decreto nº 9.217/2017 que a União é autorizada a seguir com a integralização de cotas em fundo administrado pela CAIXA. O FEP possui fundamento na Lei nº 13.529/ 2017 e Decreto nº 9.217, que regulamenta o FEP e autoriza a contratação da CAIXA pelos municípios interessados na estruturação de projetos de PPP e concessões.

Além disso, tem-se também a Lei nº 13.303/2016 também autoriza a CAIXA a realizar a contratação de prestadores de serviços técnicos e especializados, que poderão desenvolver estudos preliminares, projetos, estudos de viabilidade e planos contemplados nos serviços de assessoria e suporte à estruturação de projetos de PPP e concessões.

No que diz respeito ao Distrito Federal, onde está localizada a capital do país, há a Lei nº 3.792/2006 que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas no Distrito Federal e dá outras providências. Ressalta-se que a publicação desta lei prevê critérios e limites para que este tipo de contratação seja realizado no âmbito do Distrito Federal, como apresentado no Art. 5º, no qual:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parcerias público-privadas atenderão ao disposto no art. 23, da Lei nº 8.987/95, e da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, devendo também prever:

I - o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 05(cinco), nem superior a 35(trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II - as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV - as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

(...) (BRASÍLIA, 2006)

Para a definição dos serviços prioritários para a execução das contratações neste regime, o Decreto nº 35.286/2004 aparece para aprovar o Regimento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal – CGP, é responsável, por exemplo, por definir serviços, autorizar abertura de procedimento licitatório e disciplinar os procedimentos a serem observados para celebração deste tipo de contrato.

Já no caso do PMI no âmbito distrital, verifica-se o Decreto nº 39.613/2019 que estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse Privado (MIP) a serem observadas na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa jurídica de direito

privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública do Distrito Federal na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parceria.

Destarte, os instrumentos jurídicos e legais acerca dos programas de PPPs contribuem para que seja possível ao Poder Público:

- a. estabelecer contratos de longo prazo para os projetos;
- b. elaborar diretrizes e limites de atuação fiscal e orçamentária dos governos ao ditar condições para o uso de PPPs;
- c. delinear os objetivos do programa de PPPs, bem como seu escopo; indicar princípios que possam direcionar o governo durante o ciclo de projetos;
- d. definir padrões de transparência para a gestão de contratos; e
- e. explicitar os responsáveis pelas aprovações necessárias durante o processo de seleção, preparação e licitação.

2.2. Breve histórico acerca das Parcerias Público-Privadas

Cada país, individualmente, possui suas próprias necessidades de infraestrutura e prestação de outros serviços públicos, consoantes à lacuna entre os projetos que precisam ser realizados e seus recursos governamentais. Assim, historicamente, os investimentos tendem a se concentrar nos setores básicos da sociedade, como saúde, educação e transportes.

Quando as instalações públicas começam a apresentar problemas de deterioração ou carecem de grandes reformas e reparos, além de manutenção, a função do governo é a de realizar a recuperação e melhoramento destes setores, todavia, frequentemente eles não encontram ou possuem fundos para cumprir com estas demandas.

Estes problemas impõem enormes custos para a sociedade cuja produtividade fica prejudicada pela falta e até mesmo, em alguns casos, na escassez de serviços básicos. Para Rufino (2021, p. 4):

Os estudos sobre o avanço da privatização das infraestruturas vão indicar importantes mudanças nesse processo na virada do século XX para o XXI, suportadas sobretudo por uma crescente articulação do setor ao mercado de capitais, levando o debate da financeirização para o centro das discussões da produção e operação das infraestruturas (Loftus *et al.*, 2019). Karen Bakker (2003 apud Purcell *et al.*, 2019) chama atenção para equívocos que

a utilização generalizada do termo privatização pode levar, correspondendo em muitos casos a estratégias distintas e em alguns casos sobrepostas, indo desde a alienação total do bem a diversas formas de Parcerias Público-Privadas. Cada uma dessas estratégias resulta de dinâmicas políticas e econômicas específicas, trazendo implicações distintas, em termos da propriedade dos ativos, possibilidades de acumulação e transformações ao espaço urbano.

Neste contexto, para Peci e Sobral (2007), em uma análise acerca dos países que se destacam na evolução das PPPs, o Reino Unido foi pioneiro em implementar modelos de desestatização e ainda é um dos responsáveis pela concepção e adoção de estratégias da recuperação da capacidade de investimento público, como por exemplo, através da criação do *Private Finance Initiative (PFI)*, que é parte de um amplo programa de reforma para entrega de serviços públicos e foi um marco no que concerne às Parcerias Público-Privadas.

O conceito das PPPs inclusive, foi desenvolvido por este país para a realização de projetos que envolvessem a prestação de serviços públicos através das parceiras com o setor privado, além da concepção de instalações modernas de forma a prezar pela eficiência e bom custo-benefício, além de minimizar o risco financeiro que estes projetos envolvem para a Administração Pública.

Dessa forma, atrelada à realização das PPPs, o PFI aparece como “um método particular de financiamento e investimento de capital que requer que o setor privado projete, construa, financie e opere instalações específicas”, conforme Healthcare, UK (2013 – tradução livre).

Em contraste aos modelos de concessão, o PFI acontece a partir de esquemas de financiamentos diferentes, nos quais os contratos de financiamento privado para instalações e obras cobrem os mesmos elementos, mas são pagos por autoridades públicas e não pelos usuários do serviço. (UNITED NATIONS, 2008)

Conforme afirma Deloitte, os projetos realizados através do PFI, representam cerca de 12% de todos os investimentos em infraestrutura no Reino Unido, reunindo entre estes: projetos de iluminação pública, hospitais, escolas, rodovias entre outros.

Caminhando na mesma direção, diversos outros países adotaram esta mesma configuração de contratação no setor de infraestrutura, assim como repetiram o programa de desestatização no governo inglês realizado nos anos 80. Conforme Silva (2022, p.32):

No mundo, investimentos do Estado no setor são muito representativos. Dados do Banco Mundial mostram que nas economias emergentes o financiamento público representa cerca de 70% do total de recursos aplicados em infraestrutura. Países como Hungria, Malta e Eslovênia possuem ao menos 50% de participação estatal. A composição da participação público e privada no Brasil assemelha-se a nações como Eslováquia, Letônia, Reino Unido, Suíça, Áustria, Luxemburgo, Dinamarca, Estônia e Portugal, em que o setor privado no setor corresponde a cerca de 60% ou mais.

Ressalta-se ainda que o conceito de concessão, bem como o das Parcerias Público-Privadas pode se confundir dependendo do país em que é realizado. De acordo com Engel et al. (2009 apud MARTINS, 2016, p.86):

Na experiência internacional, não existe uma definição única para parceria público-privada, embora a maior parte delas faça menção à execução de um projeto que compartilha os riscos inerentes à obra e à operação no contrato entre a administração pública e o parceiro privado.

Em um cenário internacional, verifica-se que os países possuem diversas formas de contratação pública que se distinguem de nação para nação e que não são consideradas contratações tradicionais, mas também não são definidas como PPPs. De acordo com APMG (2019), uma PPP é um dispositivo a ser realizado em alternativa à licitação tradicional, no qual se define da segunda forma:

Um contrato de longo prazo entre um ente público e uma parte privada, para o desenvolvimento e/ou gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, sendo que a remuneração é significativamente vinculada ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem ou serviço. (APMG, 2019, p.18)

Assim sendo, as próprias PPPs podem ser definidas e realizadas de maneiras diferentes no mundo, nas quais são executadas conforme suas próprias características, singularidades e estágios em que se encontram. Ainda conforme o APMG (2019, p.18):

A definição ampla de PPP presume que existam riscos significativos e responsabilidades arcados pelo agente privado em uma relação de longo prazo. Isso não quer necessariamente dizer que o agente privado financiará parte ou a totalidade das obras quando a PPP se referir ao desenvolvimento de infraestrutura. No entanto, presume que a construção/desenvolvimento e

gestão (manutenção e operações) sejam realizadas de forma agregada. Também presume que exista um contrato a desempenhar o papel de instrumento jurídico que contém os direitos e deveres de ambas as partes.

Grotti (2006) afirma que em decorrência do crescimento da experiência internacional nas formas de relação entre o parceiro privado e Estado, o capital privado tem um papel imprescindível para suprir a falta de recursos para os projetos de alto custo, assim, a colaboração entre o público e o privado se tornam ainda mais relevantes na eficiente prestação de serviços públicos.

Em vista disso, constata-se que desde a década de 90, a participação do setor privado na realização da infraestrutura através de Parcerias Público Privadas revelou-se um importante instrumento para o progresso de projetos nos países em desenvolvimento (MARTINS, 2016).

Através das experiências e arquétipos dos países pioneiros e sobretudo daqueles que obtiveram sucesso na realização de seus projetos, o contexto histórico do desenvolvimento das PPPs mostra as vantagens da sua utilização na contratação de serviços de infraestrutura, tanto no que concerne a sua execução quanto à gestão de infraestrutura para projetos já custeados e concebidos e até mesmo em outros tipos de serviços públicos.

Para Campos e Damasceno (2020), no âmbito nacional, apenas a partir da Constituição Federal de 1988 que as parcerias estabelecidas entre o ente público e o privado se ampliaram no Brasil, no qual a normatização acerca da desestatização e suas modalidades surgiu a partir da justificativa de que o governo brasileiro estava com dificuldades no gerenciamento das ações governamentais em virtude da crise fiscal e da fragilização financeira que o Estado vivenciava.

A necessidade de recursos financeiros para gerenciar as instalações de prestação de serviços públicos e executar os projetos necessários de infraestrutura e em outros setores deram espaço para que o Estado redimensionasse a sua atuação e conseqüentemente pudesse conferir maior eficiência quanto a prestação de serviços públicos, através da atuação do setor privado. Conforme Rufino (2021, p. 5):

A Lei de Concessões n. 9.879/1995 (Brasil, 1995), marco fundamental para a privatização do setor, regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, autorizando concessionárias privadas a operar serviços públicos. Por meio dela foram estabelecidas regras para a exploração de serviços públicos pelo

setor privado, abrindo caminho para um processo de maciça venda das empresas públicas de infraestrutura e concessão dos serviços

Neste contexto histórico acerca das concessões, tem-se ainda a EC nº 19/98, que trouxe 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 do Estado.

Ainda segundo Campus e Damasceno (2020, p. 8) a “a vigência da EC nº 19/98 teria contribuído para o aumento da privatização de funções inerentes ao Estado, sobretudo, as voltadas para a oferta de políticas públicas, inclusive as educacionais”.

A partir da normatização federal, as PPPs foram apresentadas como uma estratégia de recuperação de capacidade de investimento público, pautada na evolução da qualidade dos serviços prestados, além de mitigar a responsabilidade do Estado em diferentes áreas, embasada principalmente nos exemplos de sucesso destes projetos na arena internacional. Conforme TCE-PE (2015, p. 1):

No Brasil, o marco legal da Parceria Público-Privada (PPP) ocorreu com a edição da Lei Federal 11.079/2004 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ressalta-se que o modelo de PPP utilizado no Brasil tem inspiração no projeto que foi formalizado na Inglaterra na década de 90 e quando analisadas as principais semelhanças e diferenças com o modelo realizado no Reino Unido, por exemplo, verifica-se que este possui um conceito mais abrangente, no qual as PPPs se referem a toda colaboração entre o setor público e o privado, e no Brasil, seu conceito é mais estrito.

Ainda, o Reino Unido já tem consolidado certas premissas para a utilização das PPPs, além de uma importante flexibilidade jurídica, que se dá através do PFI, além instrumentos jurídicos que facilitam a sua utilização, elementos que ainda se mostram em crescimento no Brasil.

Estes investimentos na infraestrutura estão diretamente associados à relação do setor público e privado, no qual diante do amadurecimento significativo das Parcerias Público-Privadas nos últimos anos, especialmente nos países subdesenvolvidos onde há elevado déficit de investimentos em infraestrutura e

prestação de serviços público, percebe-se uma maior necessidade ao utilizar esse modelo para suprir às demandas supracitadas.

Neste sentido, no contexto histórico de desenvolvimento das PPPs no Brasil, a Figura 2 demonstra a curva de maturidade do mercado das PPPs de 2006, no qual, o Brasil ainda se encontrava no nos seus estágios iniciais de maturidade e que já possuía à época um nível de atividade considerável na realização das parcerias.

Figura 2 - Curva de Maturidade do Mercado das PPP's

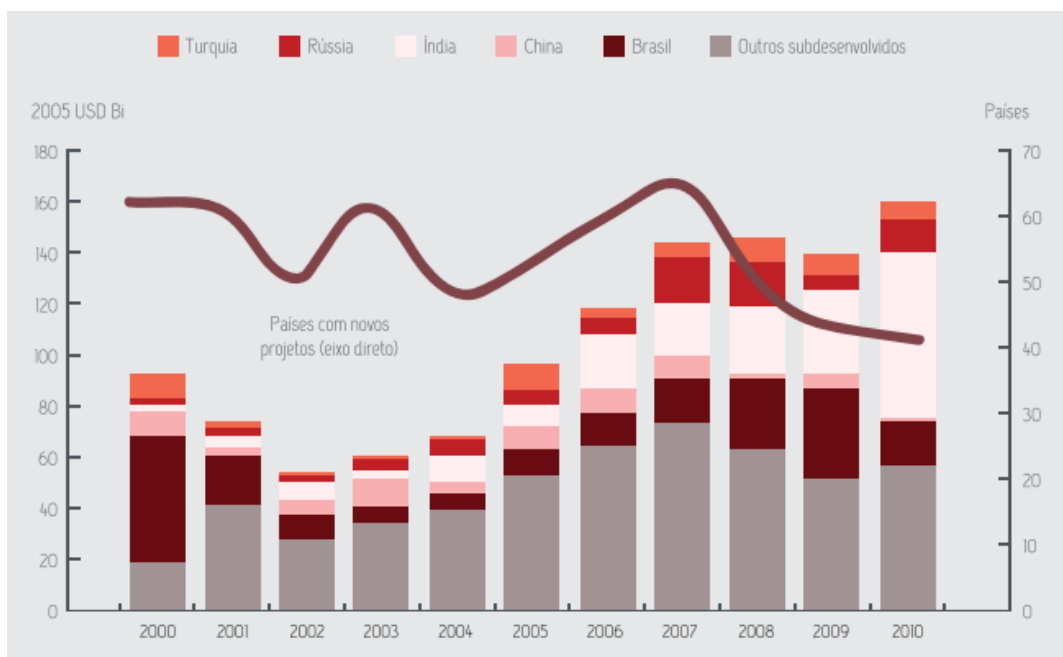


Fonte: adaptada de Deloitte (2006, p. 8)

Assim, ao longo dos anos, o elevado montante de atividade, junto ao aprimoramento do aparato institucional, às numerosas revisões normativas, à constituição de um meio favorável aos investimentos e ao desenvolvimento das parcerias nas demais unidades federativas, dispuseram o país em posições notáveis de liderança sobre qualidade do ambiente para atração e implementação de PPPs em nível internacional.

Seguindo uma linha do tempo, a Figura 3 demonstra que, no que concerne aos investimentos no mercado das PPPs no período entre 2000 e 2010, quando comparado a outros países emergentes, o Brasil se destacou como um dos países que mais realizou investimentos privados em infraestrutura. (WORLD BANK, 2013 apud MARTINS, 2016)

Figura 3 - Investimento de infraestrutura de PPPs de países em desenvolvimento



Fonte: Martins (2016, p. 30)

Corroborando a este fato, segundo APMG INTERNATIONAL (2016), o Brasil é o país mais ativo da América Latina na promoção do PPPs, pois a utiliza como meio de direcionar o investimento privado na infraestrutura pública, além de concentrar um dos mercados mais ativos de participação privada em infraestrutura do mundo em desenvolvimento.

Isto posto, no processo de desenvolvimento das PPPs no país, verificam-se alguns elementos balizadores para sua realização, como suas normas legais, decretos, diretrizes, licenças autorizações e todas demais questões jurídicas que envolvem os projetos, além da questão orçamentária, que também se apresenta como um fator determinante, envolvendo todos seus custos e despesas significativas.

Em um contexto mais recente, no relatório do Infrascopes 2021/22, o Brasil se destacou, juntamente ao Chile, como líder no mercado das PPPs dentre os países da América Latina e Caribe, conforme Figura 4, UNIT (2022).

Figura 4 - Ranking de PPPs nos países da América Latina e Caribe

Infrascope 2021/22 Pontuação geral
pesos neutros

Rank		Pontuação /100
1	Brazil	76.3
2	Chile	75.3
3	Uruguay	66.8
4	Colombia	66.4
5	Peru	63.4
6	Panama	61.1
7	Costa Rica	60.7
8	El Salvador	58.1
9	Guatemala	57.2
10	Dominican Republic	57.1
11	Mexico	56.9
12	Jamaica	54.8
13	Honduras	54.6
14	Paraguay	53.4
15	Ecuador	48.7
16	Argentina	48.0
	MEDIA	47.3
17	Nicaragua	44.2
18	Guyana	42.1
19	Bahamas	37.0
20	Haiti	27.5
21	Trinidad and Tobago	25.3
22	Bolivia	23.8
23	Belize	21.8
24	Barbados	18.0
25	Venezuela	17.4
26	Suriname	13.9

■ **MADURO (60 a 100)** ■ **DESENVOLVIDO (60 a <60)**
■ **EMERGENTE (30 a <60)** ■ **NOVO (0 a <30)**

Fonte: adaptada de UNIT (2022, p. 13)

Neste ranking foram avaliados os indicadores referentes aos regulamentos e fatores institucionais; preparação e sustentabilidade do projeto; investimento (financiamento); gerenciamento de risco e monitoramento de contratos; avaliação e impacto de desempenho.

De acordo com Máximo (2022):

Embora registre desafios, o Brasil tem um dos melhores ambientes para a elaboração de parcerias-público privadas (PPP) na América Latina. [...] Em relação ao Brasil, o relatório destacou que o país tem “um dos mercados de PPP mais ativos na América Latina”, concentrando mais de 40% dos investimentos da região em parcerias público-privadas entre 2011 e 2020. De 2010 a 2019, o relatório ressaltou que as PPP representaram 25% do gasto total em infraestrutura no país. O destaque vai para o setor de energia, que concentrou 77% do valor investido em PPP de 2018 a 2020.

Por outro lado, no tocante ao desenvolvimento das PPPs no Brasil, observa-se que os procedimentos necessários para que as parcerias aconteçam de fato em algumas unidades federativas segue um processo que pode ser demorado e que leve anos até serem concluídos. Esta dilação no prazo prejudica o processo e, muitas vezes, acarreta no fracasso da contratação.

Neste sentido, conforme Radar PPP (2023), diversas licitações no ano de 2022 foram frustradas por não atraírem nenhum competidor para o certame, no qual 61% foram de licitações desertas. Destas, o segmento que mais apresentou dificuldades em obter sucesso em licitações, resultando em licitações canceladas foi o de Cultura, Lazer e Comércio.

[...] Apesar do maior volume de novos projetos em 2022 em comparação aos anos anteriores, o número de licitações canceladas, suspensas e adiadas também subiu no período – no último quadrimestre de 2022, foram 109 licitações com algum tipo de frustração, o maior para um patamar de quadrimestre desde o 1º quadrimestre de 2020 (148, no momento de início da pandemia). O mercado de PPPs e concessões segue muito ativo, com o lançamento de inúmeras iniciativas por todos os entes federativos. [...]. Estados e União também sinalizam o incremento das suas agendas de PPPs e concessões, seja por meio de iniciativas próprias, seja em apoio aos entes municipais. (RADAR PPP, 2023, p. 14)

Embora ainda existam alguns problemas nas fases de contratações dos projetos de parcerias no Brasil, conforme The World Bank (2023), o país possui 217 parcerias finalizadas entre o período de janeiro de 2014 e dezembro de 2018, junto ao investimento de \$67.401.000.000,00 neste mesmo período.

No que se refere às fases de Preparação, Contratação, Gerenciamento do Contrato e de Propostas Espontâneas, Figura 5, o Brasil possui os índices acima da média quando comparados aos índices global e regional e ao grupo em que se encontra, em uma escala de zero a cem.

Da esquerda para direita, a primeira pontuação refere-se à fase de preparação das PPPs, no qual o país pontua tanto quanto comparado à sua escala regional.

Figura 5 - Índices de realização de PPPs o Brasil



Fonte: adaptado de The World Bank (2023)

Esta pontuação foi realizada através de um questionário no qual foi avaliada a presença de respostas positivas aos questionamentos. Um trecho deste questionário pode ser verificado na Figura 6.

Figura 6 - Questionário de análise de preparação das PPPs no Brasil

Preparação das PPPs		50
Tabela mostra apenas questões com pontuação.		Resposta: <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não
		Pontuação: ● Boa prática regulatória ● Área para melhorias
▼ Perguntas	Respostas	
Quais das seguintes avaliações são realizadas ao identificar e preparar uma PPP a fim de informar a decisão de continuar com ela?		
Análise sócio econômica (análise de custo-benefício do impacto socioeconômico do projeto de PPP)		✓
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗
Avaliação de acessibilidade fiscal, incluindo a identificação das garantias públicas requeridas de longo prazo (passivos explícitos e implícitos, diretos e contingentes)		✓
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗
Identificação, alocação e avaliação de risco (matriz de risco)		✗
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗
Métodos comparativos para avaliar se a PPP é a melhor opção quando comparadas a outros modelos de contratos (análise de <i>value for money</i> , comparador do setor público)		✓
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗
Avaliação de viabilidade financeira ou bancária		✓
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗
Estratégias de compras (rápida avaliação para planejar e criar melhores estratégias do processo licitatório para que seja adequado ao propósito)		✗
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗
Sondagem /avaliação de mercado - Incluindo o interesse potencial de empreiteiros e empresas capacitadas no mercado para o contrato		✗
Há uma metodologia específica para a avaliação?		✗

Fonte: The World Bank (2023, adaptado, tradução livre)

A partir desses índices e ainda conforme análise apresentada pelo The World Bank, verifica-se no índice de preparação, apesar de possuir em seu quadro avaliações a análise socioeconômica e de acessibilidade fiscal, não foi identificado na pesquisa uma metodologia específica desses itens na fase de preparação do projeto de PPP. Também foi verificada a ausência de uma matriz de risco, estratégia e avaliação de mercado nesta etapa.

Apesar da insuficiência de um refinamento dos instrumentos de preparação e planejamento das PPPs, afirma-se que desde sua regulamentação, o Brasil vem promovendo diversas parcerias com impactos significativos na economia do país, e de acordo com o RADAR PPP (2023), há cerca de 4.317 de iniciativas de projetos, distribuídos em diversas áreas para realização de Parcerias Público-Privadas no país, conforme Figura 7.

Figura 7 - Setores de Iniciativas de PPPs no Brasil em Janeiro/23



Fonte: adaptada de Radar PPP (2023, p. 3)

De acordo com Martins (2016), mais de 70% dos projetos no período de junho de 2014 a janeiro de 2016 foram realizados no âmbito municipal, de tal sorte que São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Natal e Palmas são alguns dos municípios que à época já possuíam leis de Parcerias Público-Privadas.

Nota-se que são majoritariamente os municípios de grande porte os que mais desenvolvem PPPs, justamente por possuírem maior capacitação institucional e habilidade técnica para condução de estudos complexos que envolvam a modelagem desses projetos. Por outro lado, municípios de pequeno e médio porte enfrentam amplo desconhecimento teórico e prático

acerca do tema, revelando a necessidade da criação de estruturas que os auxiliem na sua implantação. (MARTINS, 2016, p. 27)

Em um cenário atual, conforme APEX (2022), as execuções da Parcerias Público-Privadas estão em crescimento no Brasil graças aos diversos programas e instrumentos jurídicos desenvolvidos no país. Além disso, afirma que “atualmente, o BNDES tem a maior carreira de investimentos em PPPs do mundo, com cerca de R\$ 400 bilhões. ”

2.2.1. Projetos de PPPs no Brasil

Considerando o ano em que a Legislação das PPPs foi criada, 2004, e ainda que o prazo dos contratos dessas parcerias pode chegar até os 35 anos, muitos desses contratos ainda estão em desenvolvimento até os dias atuais. Assim, conforme Palhares (2020), são citados alguns casos de parcerias bem-sucedidas no Brasil, como:

1. Complexo penal em Minas Gerais: Foi a primeira PPP do tipo no Brasil. O contrato firmado pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais com a Concessionária GPA, em 2009, previa a construção, em dois anos, de um complexo penitenciário com vagas para 3.360 detentos, divididos em 5 unidades prisionais, e a gestão do empreendimento por mais 25 anos. O valor do contrato foi fechado em R\$ 2,1 bilhões. [...] Como o objeto do contrato é extremamente delicado, afinal, a gestão prisional no Brasil, comumente feita pelos governos estaduais, gera uma série de problemas e críticas, a opção do governo mineiro foi estabelecer alguns indicadores já no contrato para poder realizar o pagamento das contrapartidas à concessionária.
2. Unidade de Atendimento Integrado em Minas Gerais: Prestar um atendimento diretamente ao cidadão e garantir que ele saia satisfeito é algo difícil para qualquer administração pública. Afinal, o senso comum já associa serviços públicos à má qualidade. Essa PPP firmada pelo Governo de Minas Gerais em duas etapas quis mudar essa lógica. A primeira delas, cujo contrato foi assinado em 2010, prevê a implantação e o fornecimento de serviços de interesse do cidadão por meio das chamadas Unidades de Atendimento Integrado (UAI), por 20 anos, em seis municípios mineiros (Betim, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha). O investimento foi de R\$ 311 milhões. A segunda etapa, assinada em 2014, expandiu o serviço para outros 23 municípios, incluindo duas unidades na capital mineira, ao custo de R\$ 722 milhões por 17 anos. A

inovação, nesse caso, tem a ver com a forma de remuneração da empresa concessionária de serviço público. Afinal, um dos critérios estipulados pelo contrato era a garantia de prestação efetiva dos serviços de qualidade — como grau de satisfação do cidadão, tempo médio de espera e percentual de senhas devidamente atendidas.

Além disso, dentro dos projetos que foram considerados para contratos de PPPs no Brasil, cita-se a concessão no modelo de PPP para a operacionalização do Aquário do Pantanal no Mato Grosso do Sul, que atualmente é denominado Bioparque Pantanal, a qual não foi finalizada pois a empresa responsável desistiu da continuação do contrato, conforme Silva (2022).

A construção do objeto foi iniciada em 2011 e passou por diversas paralisações ao longo de sua execução, sendo inaugurado em 2022 (FARINHA, 2022). Ressalta-se que a construção do Bioparque Pantanal foi realizada através de procedimentos de licitação (Mato Grosso do Sul, 2023), sendo o imóvel considerado um empreendimento público estadual (Bioparque Pantanal, 2023).

Além disso, conforme Frias (2022), a Administração Pública realizou em 2014 o lançamento de edital de concessão para operação, manutenção e exploração do empreendimento, que na época, foi vencido pelo grupo Cataratas, todavia, o grupo desistiu da gestão em 2022.

[...] Considerado um dos maiores viveiros de água doce do Brasil, o Aquário do Pantanal, em construção em Campo Grande, está com cronograma de obras avançado. O valor gasto é de cerca de R\$ 250 milhões foram aplicados no empreendimento que se tornará ponto turístico e centro de pesquisa da ictiofauna pantaneira.

Com aproximadamente 19 mil m² de área construída, o Aquário do Pantanal contará com 33 tanques, sendo 23 internos e oito externos, além de um tanque de abastecimento e um tanque de descarte de efluentes, totalizando um volume de cinco milhões de litros de água.

Das 13 licitações realizadas para a finalização das obras, quatro foram concluídas e nove estão em execução. O povoamento dos tanques já foi iniciado no fim de fevereiro. (FRIAS, 2022)

O modelo contratual para a gestão do Aquário reforça a necessidade de que os gestores de fato busquem no mercado recursos nos quais o governo muitas vezes

não dispõe. Contudo, tendo em vista que o modelo de PPP para este objeto não foi concluído com sucesso, deve-se analisar os fatores que causaram este fracasso.

Cabe ressaltar que acontecimentos como esses podem prejudicar significativamente a gestão do objeto, uma vez que o procedimento de realização da PPP, que já é muitas vezes burocrático e moroso, tenha que se inicializar novamente, gerando uma mobilização da máquina pública para sua realização, sendo que neste meio tempo, o objeto pode não receber as atividades necessárias para sua correta manutenção e conservação.

2.2.2. Desenvolvimento das PPPs no Distrito Federal

Na busca por acompanhar a expansão e o sucesso das parcerias em âmbito nacional e ainda internacional, a capital do país vem normatizando as PPPs a fim de oferecer segurança jurídica e regulamentando os procedimentos para seu desenvolvimento no Distrito Federal.

Segundo Chagas (2019), anteriormente ao Decreto nº 36.554, de 17 de junho de 2015, que estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP), a Lei nº 3.792, que estabelece o programa de Parcerias Público-Privadas do DF, foi aprovada em 2006.

A partir da publicação dessas legislações e posteriormente ao refinamento delas e à regulamentação de um Fundo que garantisse a realização das PPPs, o GDF iniciou contratos dessa natureza que possibilitassem a parceria nos setores relacionados à infraestrutura.

Na análise do primeiro estágio de desenvolvimento da PPP, conforme United Nations (2008), verifica-se que estas passam por fases que envolvem a definição de estrutura, análise de viabilidade legal, identificação das diretrizes do projeto, fundamentação dos conceitos, aplicação das aprendizagens de contratos e acordos recentes para outros setores e, ainda, iniciar a ampliação e o fortalecimento do mercado local.

Dessa forma, observa-se que o Distrito Federal procura lograr êxito neste primeiro estágio a fim de progredir para um cenário no qual as PPPs façam parte da realidade concreta e constante das contratações públicas do Governo.

Ainda nesta esfera, um exemplo de iniciativa de PPP foi o lançamento do edital do chamamento Público - PMI 005/2016 (DODF, 2016) para realização de estudos de

modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica referente à revitalização, modernização, manutenção e operação do parque da cidade Dona Sarah Kubitscheck.

Uma das PPPs que não funcionou por pendências técnicas é a do Parque da Cidade. O projeto teve um PMI autorizado em 2016, e dois parceiros privados se interessaram pelo negócio. O impasse foi gerado pelo Plano de Uso e Ocupação do Parque da Cidade, que restringe algumas atividades econômicas. (Mader, 2019)

Assim, esta impossibilidade de maior intervenção nos projetos de revitalização e modernização demonstram como as questões legais referentes ao objeto de concessão influenciam na efetiva realização dos projetos de PPPs.

Neste caso do PMI do Parque da Cidade, a inviabilização da concessão do espaço público e impraticabilidade da concretização das perspectivas de projetos previstas em estudos elaborados, justificados através do Decreto nº 38.688/17 que dispõe sobre o Plano de Uso e Ocupação do Parque da Cidade, acarretaram no declínio do interesse da Parceria Público-Privado.

Ressalta-se que neste decreto está determinada a tipologia e a atividade a ser desenvolvida no espaço, afastando qualquer tipo de alternativa mediante a designação pronunciada pelo Estado.

Assim, os espaços disponíveis para uso privado no Parque da Cidade tiveram suas características definidas e delimitadas em conformidade com seu respectivo tipo de atividade e local em que se insere inserido.

Cita-se como outro exemplo de parceria, a outorga da PPP, na modalidade de concessão administrativa, para a concessão administrativa para a construção, conservação e manutenção da via ponte Paranoá. Neste caso em questão, de acordo com Relatório Técnico da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal, apresentado em 2021, a modelagem jurídica se daria através da seguinte forma:

A PPP será na modalidade Concessão Administrativa, onde a Parceira privada será responsável pela execução do objeto, sendo remunerada pela construção da infraestrutura viária através de aporte e pelos serviços de manutenção e conservação através de contraprestação.

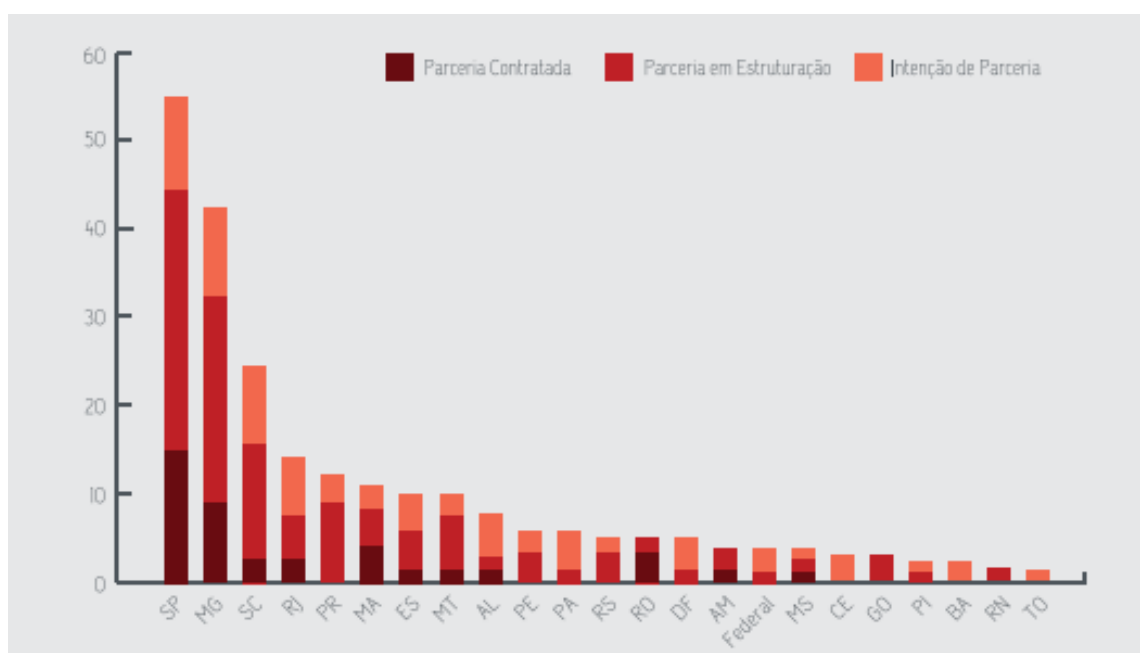
A decisão quanto a modalidade da PPP se dá visto “que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra e fornecimento ou instalação de bens”, e que seu objetivo não se limita ao

fornecimento de mão de obra de bens e instalação de equipamentos ou execução de obras públicas. (SEMOB, 2022)

Ainda, de acordo com os documentos apresentados no endereço eletrônico da SEMOB, verifica-se que este processo acontece desde 2014 e que ainda não foi concluído, tendo em vista que o objeto não foi executado.

O procedimento para realização da PPP da Via Ponte Paranoá, possui numerosos estudos e relatórios de diversos interessados (SEMOB, 2022), tanto da administração pública, quanto do parceiro privado que realizou a manifestação de interesse.

Figura 8 - PPPs em execução e projetos de PPPs



Fonte: MARTINS (2016, p.122)

Neste mesmo cenário, informa-se que o Distrito Federal possui 26 PPPs e Concessões em andamentos, conforme informado pelo endereço eletrônico do jornal Metrôpoles (2023), entre elas:

Avenida das Cidades: foi assinado o convênio entre GDF, Terracap e Furnas para o enterramento das linhas de transmissão no percurso da via. A PPP está em análise pelo TCDF.

[...]

Novos restaurantes comunitários: três empresas foram autorizadas a realizar estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Estão em fase de análise.

[...]

Resíduos da Construção Civil: concessão dos serviços de recebimento, triagem e tratamento de resíduos da construção civil, produzidos pelos órgãos da Administração direta e indireta do Distrito Federal. Em fase de recebimento de estudos, com prazo até 25 de março de 2023.

VLT W3: a PPP está em análise no TCDF desde 2020. Após pedidos da Corte para ajustes no edital, o GDF solicitou a prorrogação do prazo diversas vezes.

[...]

Via Ponte Paranoá: encontra-se em análise pelo Tribunal de Contas.

[...]

Estádio Chapadinha: concessão que trata da reforma e revitalização do Estádio Chapadinha, localizado na Região Administrativa de Brazlândia. Empresas interessadas em realizar os estudos técnicos enviaram o pedido em fevereiro de 2023.

Observa-se que dentre as PPPs apresentadas, algumas delas encontram-se em análise no TCDF e outras estão em fases distintas de desenvolvimento.

No que tange aos fatores institucionais, no âmbito do Distrito Federal, o órgão responsável pelo desenvolvimento de parcerias é a Secretaria de Projetos Especiais - SEPE, conforme Decreto 41.768/2021.

[...] V - realizar a execução e coordenação do Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, por meio de parcerias público-privadas, concessões e demais formas de desestatização;

VI - assistir o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, recebendo as propostas das Secretarias, dos órgãos governamentais e da iniciativa privada; [...]

(DISTRITO FEDERAL, 2021)

Além disso, o Decreto nº 35.286/2014 e Decreto nº 41.768/2021, que dispõe sobre a estrutura administrativa da SEPE-DF, foi recentemente alterado de conforme Decreto nº 44.405/2023, modificando o Regimento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal - CGP e o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal.

A SEPE é um órgão da Administração Direta do Distrito Federal diretamente subordinada ao Governador. A pasta tem atuação e competência nas seguintes áreas:

Articular ações coordenadas de órgãos governamentais para a implementação de projetos especiais de governo;

Alinhar necessidades sociais para fortalecer o gerenciamento dos projetos especiais no âmbito do Governo do Distrito Federal;

Promover, coordenar e gerenciar programas e projetos especiais de governo com aplicação de técnicas de gerenciamento.

O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas vincula-se à Secretaria de Estado de Projetos Especiais. (SEPE, 2023)

Neste sentido, no endereço eletrônico da Secretaria da Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ/DF, 2023) também dispõe sobre as parcerias, definindo-as como uma articulação com a iniciativa privada, que possibilita maiores investimentos públicos para a prestação de serviços à população, melhorando sua qualidade e permitindo que sejam realizados em mais setores.

[...] É um importante mecanismo de gestão e de desenvolvimento na busca pela otimização de projetos de interesse público. [...]

Para garantir que o serviço será de qualidade o pagamento ao sócio privado só é feito quando as obras e serviços firmados pelo contrato estiverem prontos. À medida que o serviço é prestado, é feita uma avaliação periódica, geralmente mensal, do desempenho do prestador de serviço, comparativamente aos padrões de desempenho estabelecidos em contrato. (SEFAZ, 2023)

Ainda de acordo com a SEFAZ-DF, o Distrito Federal conta com um Fundo Garantidor, regulamentado pelo Decreto 35.083/2014, que garante a contraparte do Governo em contratos de PPPs.

§2º O FGP-DF tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos no âmbito do Distrito Federal em virtude das parcerias público-privadas de que trata a Lei nº 3.792, de 2 de fevereiro de 2006, sendo vedada a prestação de garantia para qualquer outro tipo de obrigação. (DISTRITO FEDERAL, 2014)

Além disso, para o desenvolvimento de projetos de PPPs, o setor público pode associar-se com o setor privado na fase de estruturação do projeto, por meio do da Manifestação de Interesse Privado – MIP e do Procedimento de Manifestação de

Interesse – PMI, que de acordo com o Decreto Distrital nº 39.631/2019 e alterados pelo Decreto nº40.434/2020, são definidos da seguinte maneira:

I - Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): instrumento que a administração pública pode utilizar, antes do processo licitatório, para obter estudos de viabilidade, levantamentos, investigações ou projetos de pessoa jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parceria;

II - Manifestação de Interesse Privado (MIP): apresentação espontânea de propostas, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações e projetos formulados por pessoa jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parceria; (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Isto posto, verifica-se que o Distrito Federal dispõe de diversos instrumentos jurídicos, institucionais e outros fatores, além de várias iniciativas de projetos de PPPs que se encontram em fases distintas de desenvolvimento, demonstrando o progresso

2.3. Métodos, fundamentos e estratégias das Parcerias Público-Privadas

O processo para que os países comecem a consolidar as PPPs atravessam diversos estágios de desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2008).

Com objetivos que envolvem o compartilhamento de riscos para o setor privado, além da possibilidade de diferentes formas de contratação a longo prazo, delineados conforme entidades legais e autoridades públicas, as PPPs, segundo Chagas (2019, p. 12), podem ser definidas como “acordos entre os setores público e privado para a realização conjunta de determinado serviço ou obra de interesse da população”.

Assim, as PPPs se estabelecem como método de inovação pelo setor público, a fim de garantir que as necessidades quanto à prestação de serviços e infraestrutura sejam concedidas à população, aperfeiçoando a governança da Administração Pública e ainda assegurando a qualidade de vida dos cidadãos.

Nos países menos desenvolvidos, no qual há uma grande demanda a ser suprida, percebe-se que os impostos e as taxas não são mecanismos suficientes para

cobrir as despesas do Estado com educação, saúde, transporte, segurança, lazer, entre outros.

Assim, o desenvolvimento de contratos de PPP aparecem para compor as políticas públicas que se referem à infraestrutura, educação e saúde, sendo possíveis ainda contratos destes modelos para outras as áreas, como por exemplo: lazer, esporte e turismo.

Esta modalidade de contratação da Administração Pública, assim como outros países, não possui uma padronização de operação e acabam sendo desenvolvidas sob medida para as necessidades e especificidades.

Dessa forma, ao longo do tempo os procedimentos para realização dessas parcerias vêm se estabilizando de forma a construir requisitos básicos para que os projetos sejam implantados de forma efetiva.

Em um contexto de metodologia de gestão, percebe-se a carência dos órgãos públicos de gerenciarem com eficiência os procedimentos para realização das PPPs e em muitos casos, os mecanismos para sua realização necessitam de atualizações e aprimoramentos.

No histórico dos projetos e programas realizados pelos mais diversos países, são aferidas as várias as vantagens que têm sido associadas às PPPs, nas quais, além de permitirem captar investimento privado, tornam-se mais eficientes do que a prestação pública ao funcionar numa ótica de mercado e com o objetivo do lucro, sendo mais propensa à inovação e concentrando maiores recursos técnicos e experiência especializada (HOFMEISTER; BORCHERT, 2004 apud FIRMINO, 2018).

A falta de capacitação técnica para estruturação dos projetos é um dos maiores gargalos enfrentados. Um deles é o de desenvolvimento de capacidades institucionais para gerir PPPs e concessões ao longo do ciclo de projetos em um contexto cada vez mais complexo.

Neste sentido, apesar dos diversos benefícios que as PPPs oferecem ao serem realizadas, estas também podem apresentar desvantagens no seu desenvolvimento.

Embora apontado com vantagens, as PPPs são contratos complexos que podem apresentar lacunas contratuais, duras disputas jurídicas ou gestão inadequada de risco levando a situações em que o Estado seja ativado para reequilibrar projetos e assegurar a continuidade do serviço. Isto é natural na literatura econômica, pois contratos são incompletos. Hart (2003) avalia o caso de contratos de PPPs e conclui, em situação de contrato completo, que

PPPs podem ter o mesmo resultado que provisionamentos públicos, logo, nem sempre é a melhor solução. (SOUZA, *et. al*, 2022, p.11)

Quadro 2 - Vantagens e desvantagens das PPPs

VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS		
VANTAGENS	<i>Value for money</i>	Maximização do potencial de negócios; Otimização de estruturas de custos.
	Eficiência	Melhoria do desempenho construtivo e operacional.
	Finanças Privadas	Redução do peso sobre o orçamento público; permite fontes alternativas de capital.
	Gerenciamento de riscos	Potencial para melhor alocar os riscos.
	Inovação	Aproveitamento do estado-da-arte das tecnologias.
DESVANTAGENS	Complexidade em desenhar e gerenciar contratos	Capital e tempo de consumo do processo; responsável pela falha de várias PPPs.
	Ring-Fencing Structures	Criação de estruturas “opacas” de financiamento.
	Uso extensivo de capital	Demanda significantes recursos para definir termos de referência do projeto e no processo de contratação: Elevados custos de transação.

Fonte: adaptado de Souza (2022)

Ao ponderar os resultados das parcerias e que cada projeto é individual e possui suas particularidades, quando estes não são bem-sucedidos na sua realização, é necessário averiguar os obstáculos e elaborar ações corretivas para assegurar que em uma nova iniciativa as falhas encontradas possam ser solucionadas e assim, os processos sejam aprimorados de forma contínua.

Para Savi (2006), na avaliação das experiências com as PPPs, tanto no âmbito internacional quanto nacional, é imprescindível identificar tanto a capacidade de realização do projeto como as principais adversidades, barreiras e desafios à sua realização.

Aprender com experiências de projetos anteriores contribui para o desenvolvimento das parcerias.

Neste sentido, examinando os países que prosperam nas PPPs, cita-se novamente o Reino Unido, que já apresenta uma ampla experiência na implementação das parcerias e é, inclusive, referência para vários outros. Assim, conforme Martins (2016, p. 88):

Pioneiro no desenvolvimento de parcerias público-privadas, o Reino Unido possui um mercado bem maduro neste segmento. Os projetos são

desenvolvidos e promovidos por secretarias e órgãos governamentais, que também publicam orientações e padrões de contrato a serem seguidos para que o projeto seja aprovado.

Para Peci e Sobral (2007, p. 2-3), os principais fundamentos para aplicação das PPPs no Reino Unido são os seguintes:

- expectativa de melhoria dos serviços públicos;
- a crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;
- a expectativa de melhoria do *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;
- a expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado;
- a superação de dilemas fiscais, uma vez que possibilita o aumento de investimentos públicos por meio da participação de recursos privados e;
- o engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços.

A justificativa de utilização deste modelo através dos fatores acima, ressaltam a expectativa de que as capacidades gerenciais e financeiras do setor privado disponibilizem ganhos efetivos de *value for money* e permitam a transferência total ou parcial de riscos para o setor privado, elementos que levam ao desenvolvimento adequado dos projetos de PPPs.

Este conceito se refere a uma metodologia que utiliza critérios objetivos e técnicos, propiciando à administração pública condições de decidir adequadamente se vale a pena desenvolver um projeto por meio de Parceria Público-Privada.

Neste modelo é realizado uma estimativa de gastos a serem feitos pela administração pública durante o contrato, que abrange pagamentos anuais efetuados por determinado serviço realizado pelo parceiro privado. Para Aragão *et al.* (2005, p. 03):

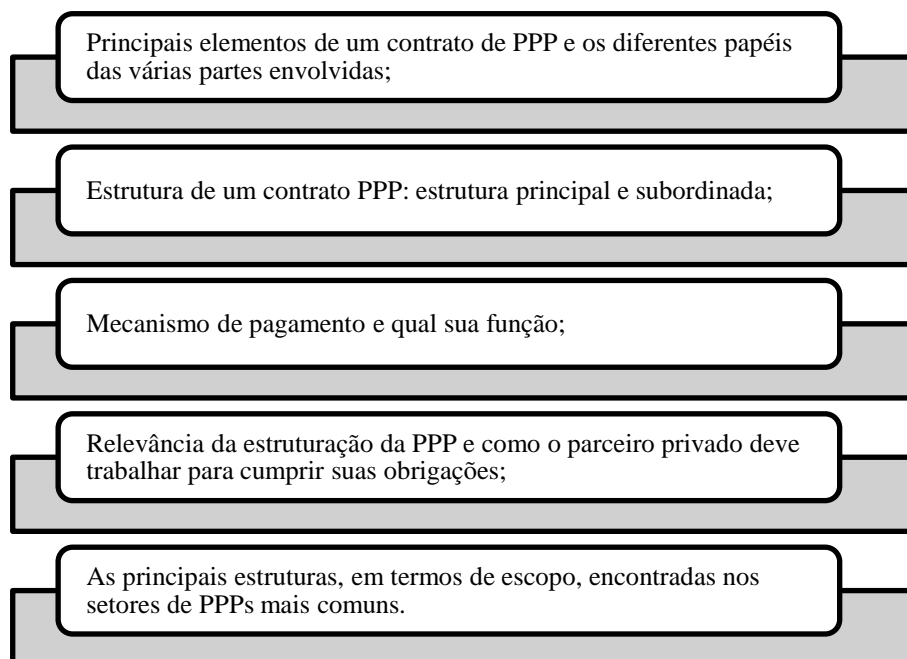
A viabilização de uma PPP pode ocorrer segundo várias modalidades, dentre as quais destacam-se: Turnkey, Lease e Purchase, Build-Transfer-Operate, Build-Own-OperateTransfer e Build-Own-Operate (Ministry of Finance, 2002).

Quadro 3 - Modalidades de PPPs

Modalidades de Parcerias Público-Privadas	
Modalidade	Descrição
Turnkey	O governo provê o financiamento do projeto, porém a concepção, construção e operação da infra-estrutura são realizadas pela iniciativa privada por um período determinado de tempo, após o qual a infra-estrutura é transferida.
Lease e Purchase	O parceiro privado concebe, financia e constrói a infra-estrutura, arrendando ao Poder Público por um período de tempo, após o qual a infra-estrutura é revertida ao Poder Público.
Build-Transfer-Operate (BTO)	O governo contrata o parceiro privado para financiar e construir o projeto, que depois de terminado é transferido para o Poder Público. Poder público então o arrenda para o mesmo parceiro privado ou para outro, para que esse a explore por um período determinado.
Build-Own-OperateTransfer (BOOT)	O parceiro privado obtém exclusividade para financiar, construir, operar, manter e explorar a infra-estrutura por um período necessário para recuperar investimentos e mediante a cobrança de tarifa. Após esse período a infra-estrutura é transferida para o Poder Público.
Build-Own-Operate (BOO)	São transferidos para o parceiro privados ativos públicos ou concedida perpetuamente uma nova infra-estrutura a ser implantada pelo mesmo. Cabe ao parceiro privado conceber, financiar, construir e explorar as atividades.

Fonte: ARAGÃO (2005, p.3)

Figura 9 - Estrutura típica de uma PPP



Fonte: adaptado de APMG International (2019).

Além disso, os principais pontos acerca do conceito das PPPs, que envolvem sua estrutura podem ser listados conforme apresentada na Figura 9.

Considerando o contexto internacional, no qual diversos países desenvolvem as Parcerias Público-Privadas com diferentes graus de frequência e êxito, o Brasil busca progredir na mesma direção e adota a seguinte terminologia para as PPPs:

Forma de provisão de infra-estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra. (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8)

Neste sentido, tendo em vista as singularidades de cada país ao realizar suas parcerias, bem como a falta de uniformização na sua implementação, verifica-se as fases de desenvolvimento do mercado de PPPs, que podem ser separados em três estágios, nos quais, de acordo com Deloitte (2012, p. 06, tradução livre), são as seguintes:

Estágio 1

- Estabelece políticas e estrutura legislativa;
- Inicia políticas centrais das PPPs junto a um guia de implementação;
- Desenvolve estruturas de acordos;
- Acerta transações e desenvolver um modelo de comparação no setor público;
- Começa a construir o mercado;
- Aplica as lições iniciais de transportes para outros setores.

Estágio 2

- Estabelece unidades dedicadas a PPPs nas agências;
- Começa a desenvolver novos modelos de entregas híbridos;
- Expande e auxiliar a modelar o mercado de PPP;
- Aproveita novas fontes de fundos de mercados de capital;
- Utiliza PPPs para conduzir os serviços de inovações;
- Grandes ganhos do mercado de PPP é expandido para multiplicar projetos e setores;

Estágio 3

- Aprimora novos modelos de inovações;
- Aproximações mais criativas e flexíveis aplicadas aos papéis dos setores público e privados;
- Utiliza modelos de riscos mais sofisticados;
- Otimiza o foco totalmente no ciclo de vida do projeto;
- Mercado de infraestrutura mais sofisticado com fundos de pensão e fundos de capital privado;
- Setor público aprende com os métodos dos parceiros privados como a competição muda a forma de funcionamento de operações do Governo;
- Subutiliza aproveitamentos em financiamentos;
- Implementação de mudanças organizacionais e de habilidades no governo para apoiar o papel das PPPs.

A partir desses estágios de maturidade de realização das PPPs, ratifica-se que a forma de organização de cada país, bem como sua realidade, influencia diretamente no desenvolvimento deste modelo. Analisa-se ainda os fatores críticos para o desempenho das PPPs, que podem ser divididos entre o contexto de atuação da iniciativa privada e fatores políticos e institucionais, no qual, segundo Firmino (2018, p. 1272-1273), são dispostos no Quadro 4.

Quadro 4 - Fatores críticos para desempenho das PPPs

Fatores críticos	Dimensões	
Contexto de atuação de iniciativa privada	Ambiente Econômico e Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Situação econômica estável • Política econômica sonante; • Mercado financeiro dinâmico e disponível para o investimento.
	Compromisso do Parceiro Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Solidez técnica e financeira do parceiro privado; • Atratividade do projeto: cadernos de encargos exequíveis e razoáveis do ponto de vista técnico; remuneração adequada; garantias do Estado; acesso ao mercado de capitais.
Fatores Políticos	Adequação do Modelo de PPP para o projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação de custo-benefício favorável à realização do projeto; • Aferição correta do VFM da opção PPP (PSC); • Comportabilidade da despesa; • Viabilidade técnica.
	Compromisso Político	<ul style="list-style-type: none"> • Situação política estável (regime e sistemas políticos); • Relativo consenso político e social em torno dos projetos de PPP a realizar;

Fatores críticos	Dimensões	
		<ul style="list-style-type: none"> • Política de PPP sonante (clareza de posicionamento e objetivos governamentais).
	Transparência e Accountability	<ul style="list-style-type: none"> • Publicitação da principal informação relativa às PPPs; • Procedimentos concursais de seleção dos parceiros transparentes.
Fatores Institucionais	Quadro Legal e Regulatório	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de enquadramento geral das PPP; • Legislação setorial e de contratação pública; • Regulação dos Contratos; • Definição de termos contratuais sobre: mecanismos de pagamento e de repartição de benefícios; matriz adequada de distribuição dos riscos; salvaguardas e garantias dos parceiros; indicadores de desempenho; renegociação, saída e cessação do contrato; • Standartização de procedimentos concursos e de contratos.
	Capacitação Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de uma unidade de PPP bem apetrechada de recursos; • Perícia técnica e experiência em PPP (não dependência de consultores externos); • Boa governança pública (organização e coordenação das entidades com responsabilidades em PPP).
	Seleção do Parceiro Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente concorrencial na fase de concurso público; • Procedimento concursal com procedimentos bem delineados; cadernos de encargos, com indicação dos requisitos técnicos, dos indicadores de desempenho e dos critérios de avaliação dos parceiros privados.

Fonte: Aziz (2007); Kwak, Chih e Ibbts (2009); OCDE (2012) apud Firmino(2018, p. 1272-1273)

Nos projetos de PPPs, o setor privado tem um incentivo para aumentar o uso público da infraestrutura e para aumentar o seu valor ou aproveitamento econômico e a partir da maximização do uso e melhor utilização do ativo nestes projetos, a Administração Pública se torna mais eficiente à medida em que os utiliza. Conforme APMG International (2019, p.73):

Em projetos que se baseiam significativamente em pagamentos de usuários, bem como outros advindos das fontes de receita que não do orçamento, eficiências superiores ao esperado poderão resultar em receitas superiores ao esperado, além de rentabilidade (do serviço que poderá ser prestado a mais pessoas com os mesmos, ou menos recursos).

Dessa forma, para o desenvolvimento adequado das parcerias, os fatores jurídicos e institucionais de cada local, bem como sua organização e incentivos para

o parceiro privado podem resultar na operação proativa do ativo pela parte privada e na introdução de abordagens e estratégias inovadoras.

Assim, a realização das PPPs é capaz de gerar receitas para a autoridade pública, através das modalidades em que são realizadas, como por exemplo com a cobrança de outorga do parceiro privado e/ou os contribuintes, e ainda, mediante a redução do custo orçamentário para o ente que a está realizando.

Segundo APMG INTERNATIONAL (2019, p.56-57), as Parcerias Público-Privadas de infraestrutura podem ser classificadas de acordo com seu investimento e a fase em que o projeto se encontra, sendo estes:

- Projetos *Greenfield*: Investimentos de projeto que se relacionam a um DBFOM recentemente adjudicado ou em construção;
- Projetos *Brownfield*: Investimentos de projeto em ativos de infraestrutura existentes antes do momento da contratação ou que anteriormente eram projetos *greenfield*, mas que estão em operação no momento em que o investimento é realizado; e
- Projetos *Yellowfields* ou fase secundária: PPPs em que o investimento é relativo a revitalizações, reformas significativas ou expansão substancial da infraestrutura existente.

Assim, a forma de desenvolvimento das PPPs também pode divergir de acordo com estágio em que o objeto da contratação estiver, pois sua capacidade de assimilar o investimento será diferente em cada caso.

De forma ainda a atrair mais empresas ao desenvolvimento de projetos PPPs, conforme Martins (2016, p.231), as medidas para tal ação podem ser organizadas em torno de seis objetivos gerais:

- (I) garantir bons projetos;
- (II) diminuir o custo de transação e conferir transparência ao processo em benefício de todas as empresas;
- (III) reforçar o amparo legal e criar mecanismos de aumento da competição;
- (IV) atenuar o problema das garantias, especialmente no plano municipal;
- (V) trazer novos recursos, especialmente em uma conjuntura de esgotamento das linhas tradicionais de crédito oficial; e
- (VI) dar segurança na continuidade dos serviços. (MARTINS, 2016, p.231)

Segundo Pinheiro (2015), conforme o período econômico em que o país se encontra, estas as parcerias também se mostram como relevantes estratégias para que o governo consiga desenvolver sua infraestrutura necessária.

Neste contexto, a fase de preparação de projetos, é uma parte importante e dispendiosa deste processo para a Administração Pública, e deve ser bem estruturada para que não ocasione prejuízos ao erário e, conseqüentemente, à sociedade.

2.4. Estruturação de Projetos de PPP para a Administração Pública

De acordo com Silva (2022, p.280), “a etapa de estruturação do projeto começa com a decisão do ente público de realizar o empreendimento em parceria com a iniciativa privada, até a celebração do contrato de concessão ou parceria público-privada”. Assim, à medida em que o projeto é desenvolvido, a atuação do setor público no ciclo de vida dos projetos de concessão e PPP diminui e a atuação do setor privado aumenta.

A responsabilidade do planejamento e priorização dos projetos são plenamente à cargo do setor público e a partir do início da estruturação do projeto, já é possível uma articulação com o setor privado até a efetiva contratação da PPP.

Através da análise de experiência de projetos de PPPs bem-sucedidos e ainda com apoio externo para conduzir a estruturação de projetos, que se refere não apenas às consultorias para elaboração dos estudos técnicos, mas também ao trabalho de coordenação e integração de todas as atividades de estruturação, a realização de um projeto de PPP se torna possível e com maior probabilidade de sucesso.

Nesse sentido, a partir de algumas generalizações, o estudo distinguiu dois cenários, no que tange à experiência e à capacidade técnica do setor público para a modelagem de projetos complexos de infraestrutura: o primeiro corresponde aos países de referência, caracterizados pela adoção de boas práticas na preparação de projetos e pela ênfase na atividade de planejamento público. (PINHEIRO, 2015, p. 15)

Importante ressaltar que diante dos diversos instrumentos, instituições e formas de governança para se executar as legislações, os entes federativos desenvolveram suas próprias trajetórias com relação à participação privada, em conformidade com seu contexto e grau de maturidade.

A estruturação de projetos de PPP e Concessão, segundo Pinheiro (2015), pode ser realizada por meio das seguintes etapas (Quadro 5):

Quadro 5 - Framework de Projeto

Framework – etapas de estruturação de projetos	
Seleção	Esta etapa se destina a garantir que o projeto a ser implementado atenda aos requisitos mínimos de coerência com a estratégia de infraestrutura do país, viabilidade, e relação custo-benefício atrativa. Um pré-requisito fundamental é a existência de estudos e planos estratégicos, de preferência setoriais, que esmiúcem a estratégia governamental para a infraestrutura.
Aprofundamento da análise e definição da modalidade de contratação	Caso o projeto satisfaça esses critérios básicos, ele deve ser objeto de análise e testes mais detalhados que, entre outras coisas, devem definir a melhor modalidade para se contratar a implementação do projeto.
Detalhamento do projeto	Para cada modalidade de contratação selecionada, deve-se detalhar a proposta para colocá-la em condição de ser implementada. A implementação em si precisa ser monitorada e as devidas adaptações realizadas no projeto.
Recebimento, monitoramento e avaliação	Uma vez o projeto implementado, o setor público deve avaliar a sua aderência aos termos do projeto e fazer uma avaliação final que permita retroalimentar as etapas iniciais do framework com as lições aprendidas.

Fonte: adaptado de PINHEIRO (2015)

Ao levar em conta a descrição do ciclo de contratação (*procurement*), a caracterização das atividades envolvidas na estruturação dos projetos e ao demonstrar a importância da fase de estruturação de projetos de infraestrutura para o seu sucesso, é possível compreender os resultados dos projetos.

A estruturação do projeto, segundo Silva (2022), pode ser dividida entre as fases interna e externa, na qual, respectivamente possuem as etapas de preparação da estruturação, contratação dos estudos e elaboração dos estudos e modelagem; já na fase externa, estão a consulta pública e *road show*, ajustes finais e aprovações e leilão/contratação da parceria.

Os setores cuja titularidade é distribuída entre estados e municípios enfrentam grande heterogeneidade quanto aos instrumentos de planejamento e subsídios para a decisão dos gestores. Alguns destes contam com um esforço de coordenação, como é o caso de saneamento básico, em que o Plano Nacional de Saneamento Básico e a legislação federal apontaram metas gerais, com incentivos para que sejam contempladas por instrumentos locais e regionais de planejamento.

Outros setores, como iluminação pública, possuem processo de planejamento totalmente descentralizado, cabendo a cada gestor municipal desenvolver seu projeto. (SILVA, 2022, p. 286)

Neste contexto, a preparação da estruturação conta ainda com três pontos relevantes que se especificam entre:

- a. Governança da estruturação a fim de assegurar que o setor público obtenha os recursos necessários para desenvolvimento do projeto da PPP;
- b. Definição de uma equipe de estruturação para que sejam efetivados os procedimentos e executadas as estratégias, promovendo ainda a participação social e aprovação do controle externo; e
- c. Parceria com um estruturador independente, que pode ser um diferencial para realização da parceria, através de uma instituição que possua profissionais qualificados para desenvolvê-la com sucesso.

Assim, verifica-se que a estruturação de projetos, principalmente a partir da decisão de realizá-los, envolve posteriormente diversos estudos para que seu resultado seja condizente com a realidade do ente federativo.

Para Pinheiro (2015), a contratação dos projetos de infraestrutura via PPPs pode acontecer através das seguintes etapas:

1. Avaliação da atratividade da PPP: Nesta etapa, deve-se avaliar as vantagens da PPPs sobre outras modalidades de contratação por meio da aferição da eficiência da parceria que resulte em um melhor *value for money* e se as PPPs permitem flexibilizar as restrições fiscais para viabilizar investimentos quando o setor público não dispuser de recursos para desenvolvê-los.
2. Detalhamento do projeto: Através do melhor entendimento por parte dos gestores públicos sobre o investimento, é possível otimizar o projeto, adaptá-lo à modalidade PPP e esclarecer as nuances do projeto com possíveis investidores; idealizar um modelo de PPP que potencialize o *value for money* do projeto; elaborar um contrato de PPP que represente de forma adequada o modelo escolhido.
3. Contabilização orçamentária dos compromissos com a PPP: Considerando que os projetos de PPPs são de longo prazo e devem constar no planejamento orçamentário do Governo, salienta-se a averiguação da PPP sob a perspectiva fiscal do impacto dos projetos

sobre a condução das contas públicas, e se o governo tem como manter a solidez e sustentabilidade fiscal enquanto promove projetos de PPP.

4. Licitação: a competição da licitação efetiva para a Administração Pública o contrato com o ente privado. Assim, deve ser determinado o modelo de licitação a ser usado; os critérios de pré-qualificação a que os potenciais licitantes devem estar sujeitos; o grau de interação com os potenciais licitantes e em que medida o modelo de licitação deve ser permeável às informações assim obtidas; a definição dos critérios a serem utilizados para avaliar as propostas e selecionar o vencedor da licitação e; a decisão de se todos os participantes da licitação deverão concorrer na mesma condição ou se alguns podem gozar de alguma vantagem.
5. Monitoramento: O monitoramento do projeto de PPP é realizado pela autoridade pública competente, tendo por base os indicadores de desempenho estipulados em contrato, que precisam ser detalhados, mensuráveis e refletir adequadamente a natureza, a quantidade e a qualidade do serviço prestado.
6. Renegociação e refinanciamento: Uma característica positiva das PPPs é a menor necessidade de renegociações na fase de implantação do projeto, em função da maior integração vertical das atividades aí desenvolvidas, como se trata de contratos de longo prazo, quase por definição incompletos, há uma grande chance que eles necessitem de adaptações ao longo do seu período de execução; Isso significa que o projeto que é efetivamente realizado não coincide exatamente com o licitado, de forma que o VFM efetivo também não é necessariamente o mesmo. Nesse contexto, a boa prática recomenda que essa realidade seja considerada na fase de preparação do projeto e, na medida do possível, incluída de forma contingente no contrato de PPP.
7. Avaliação ex-post: é recomendável que, uma vez concluídos, todos os projetos de infraestrutura sejam submetidos a uma revisão básica. Essa avaliação deve verificar se o projeto foi concluído dentro do orçamento e prazo originais; se o projeto apresenta as características originalmente especificadas; e se os objetivos iniciais do projeto estão sendo alcançados

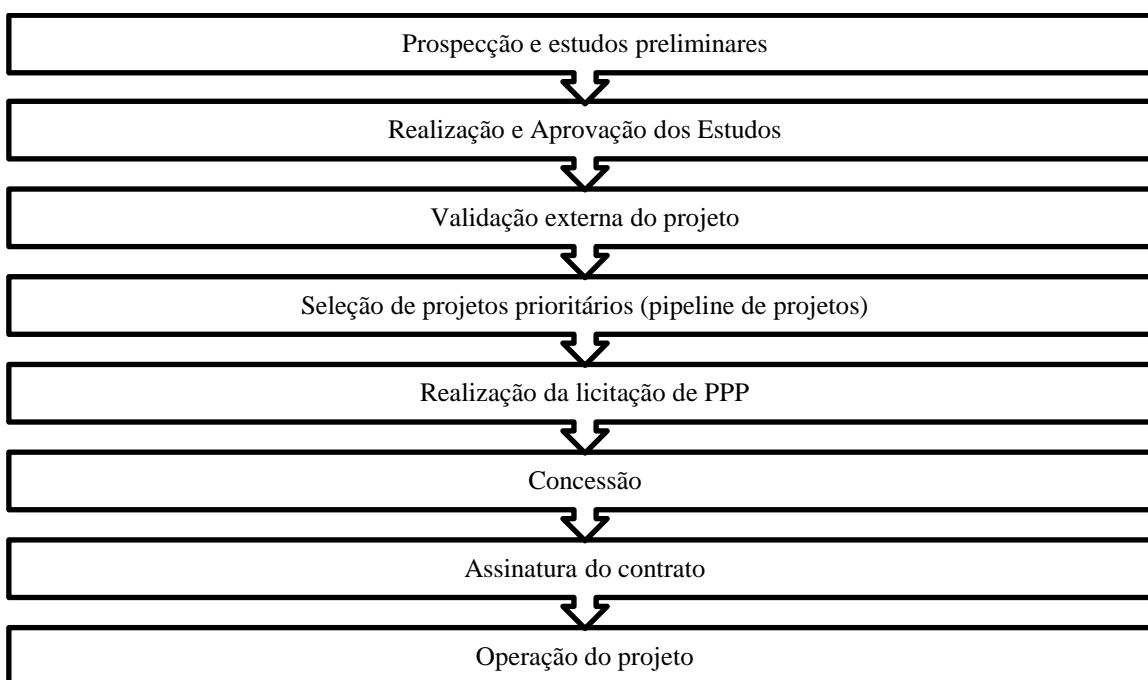
O Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas da APMG (2019) define que, a estrutura do projeto se refere à forma das relações contratuais e do investimento por ambas as partes.

Dessa forma, é o contrato de PPP, desenvolvido pela autoridade competente, que irá regulamentar os direitos e obrigações do parceiro privado a quem o desenvolvimento e gestão da infraestrutura serão delegados ou terceirizados.

[...] A estrutura do projeto de PPP, portanto, será baseada, principalmente, no escopo do contrato (que traça o âmbito das responsabilidades do parceiro privado), observando-se que objeto e estrutura poderão variar entre projetos do mesmo setor e tipo de infraestrutura. (APMG, 2019, p. 91)

Conforme apostila da Universidade Caixa, a etapa de estruturação do projeto de PPP atravessa o seguinte caminho (figura 10):

Figura 10 - Estruturação de Projeto CAIXA



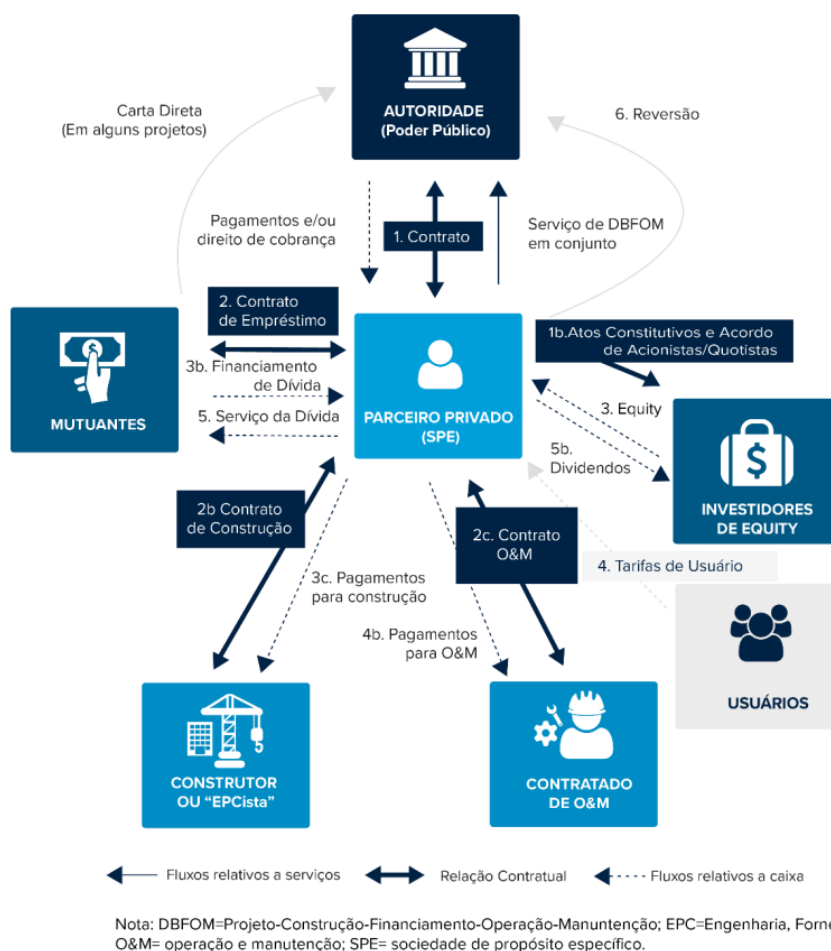
Fonte: adaptado de Universidade Caixa (2022)

Salienta-se que esta primeira etapa visa apurar se a unidade federativa possui condições mínimas para realizar projetos, viabilizando que se originem deles os contratos de PPP.

Para um contrato de projeto, construção, operação e manutenção, que são contratos financiados pelo governo a partir do orçamento, no qual o parceiro privado

escolhido realiza as obras de construção e ainda a futura operação e manutenção, conforme APMG (2019), pode ser estruturado conforme diagrama da Figura 11.

Figura 11 - Estrutura de Projeto de PPP



Ainda, ressalta-se que a estruturação dos projetos de PPPs para sua implementação, execução e conclusão, deve ser realizada em observância às diretrizes dispostas no artigo 4º da Lei Federal nº 11.079/2004:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2004)

3. METODOLOGIA

A metodologia do estudo de caso foi realizada através de uma ampla pesquisa exploratória de bibliografias e legislações que esclarecessem o ciclo de vida e estruturação de projetos das PPPs no Brasil e conseqüentemente no Distrito Federal, onde está localizado o objeto do estudo.

De acordo com os estudos bibliográficos realizados, as fases internas de contratação envolvem em um primeiro momento o planejamento e priorização de projetos e posteriormente a sua estruturação.

Neste sentido, optou-se por canalizar o estudo de caso na fase de planejamento e explicitar os pontos necessários anteriores à implantação da PPP no que concerne à atuação do setor público.

Assim, para o desenvolvimento do estudo de caso, foram verificados e analisados os elementos necessários na fase de planejamento de uma PPP para a Piscina de Ondas do Parque da Cidade Sarah Kubitschek (Figura 12), baseada em pesquisa nas seguintes fontes bibliográficas, que foram utilizadas ainda como guias, tais quais:

- Bibliografia da Universidade Caixa obtida através da Escola Nacional de Administração Pública; e
- Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil, realizado pelo *International Finance Corporation*.

Figura 12 - Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek



Fonte: Google Earth (2023)

Para desenvolvimento da metodologia do projeto, foi considerado que a pretensa PPP para a Piscina de Ondas será apenas para sua operação e manutenção, uma vez que o projeto de reforma e ampliação já existe (SEL/DF, 2021) e que a contratação de empresa para execução já possui processo licitatório em andamento.

Devido às limitações de elaboração dos estudos, não foi possível analisar todas as modalidades de PPPs possíveis para o objeto e tempo hábil para verificação de modelagem que apresentasse melhor custo-benefício para o Estado.

Dessa forma, escolheu-se a modalidade de manutenção e operação para estudo, em conformidade à situação e à realidade da Piscina de Ondas atualmente e das ações já propostas pelo GDF quanto ao objeto, considerando ainda que este é um ativo existente e que sua revitalização está prevista no Edital de Licitação na modalidade Concorrência nº 002/2022 – CPL/SEL/DF.

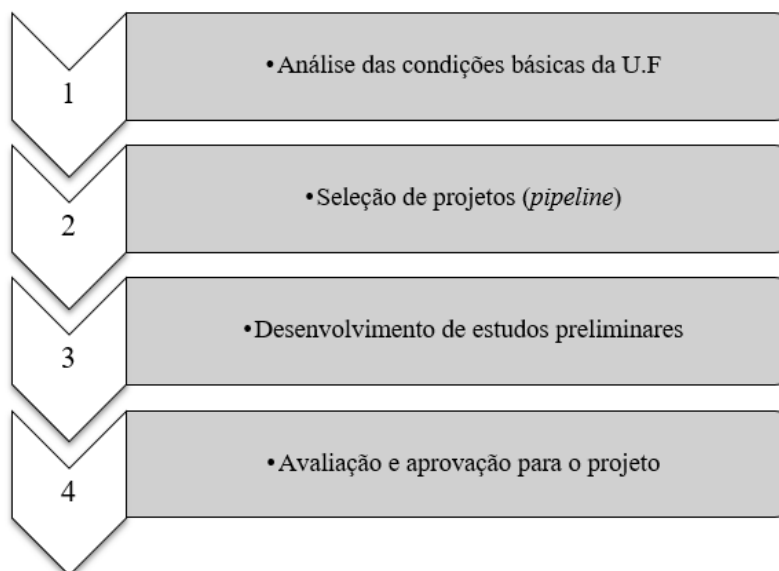
Isto posto, os dados e informações para o estudo de caso foi realizado mediante coleta e pesquisa no endereço eletrônico da Secretaria de Esporte e Lazer do DF e ainda no endereço eletrônico do Tribunal de Contas no Distrito Federal, no qual em consulta processual à Decisão nº 2026/2022 - TCDF, estão disponíveis diversos documentos que subsidiaram as informações acerca do projeto de reforma da Piscina de Ondas.

3.1. Prospecção do projeto

Considerando o diagrama do ciclo de vida de projetos de uma PPP e que o primeiro estágio se dá pela decisão de realizar o projeto, a partir desse momento, o setor público ao selecionar os projetos e planejar o fluxo em que será realizado, pode dar prioridade aos projetos que atenderem melhor aos requisitos necessários para a unidade federativa.

Neste sentido, a prospecção do projeto pode ser realizada através de quatro etapas, que acontecem na seguinte ordem (figura 13):

Figura 13 – Etapas de prospecção de projeto



Fonte: autoria própria

Dentro de cada etapa aparecem itens que serão analisados como uma espécie de *checklist* para realização do estudo de caso da Piscina de Ondas pela Administração Pública.

Tendo em vista a análise de prospecção do projeto para o Distrito Federal e a realização de todos os estudos necessários, bem como avaliação do mercado e capacidade de investimento tanto do setor público quanto do parceiro privado, uma estruturação de projeto de PPP para a Piscina de Ondas seria realizada através da modalidade de concessão patrocinada para sua gestão, englobando sua operação e manutenção.

A estruturação do projeto na sua fase de planejamento, se daria através dos seguintes elementos, considerando ainda a metodologia utilizada para pesquisa da PPP para o objeto:

- I. Identificação do projeto
- II. Estudo de viabilidade para manutenção e operação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade Dona Sarah Kubitschek;
- III. Avaliação acerca da utilização da PPP (viabilidade financeira, riscos, financiabilidade e *value for Money*);

4. ESTUDO DE CASO

Na aplicação da metodologia de pesquisa quanto ao estudo de caso, reúnem-se os elementos de prospecção de projeto no âmbito do Distrito Federal para realização de um possível PPP para operação e manutenção da Piscina de Ondas do Distrito Federal.

4.1. Histórico e situação da Piscina de Ondas do Parque da Cidade

O complexo aquático localizado no Parque da Cidade Sarah Kubitschek – denominado na época Parque Recreativo Rogério Pithon Farias –, foi inaugurado em 1978 e foi a primeira atração do gênero na América Latina, além disso, as informações são de que o local chegava a receber nos fins de semana em torno de dez mil pessoas (PATRIOLINO, 2021).

O último espaço inaugurado foi a Piscina com Ondas, no Parque da Cidade. Este era um dos lugares de lazer mais ativo na década de 80, atraía crianças de várias idades e localidades do Distrito Federal. Como esperado, em 2002 encontramos uma piscina seca, cercada com muitos portões e cadeados, mas sem nenhum responsável por perto, o que possibilitou a entrada de alguns integrantes do coletivo que verificaram seu abandono e ruína. (BORGES, 2010, p. 1114).

Figura 14 - Inauguração da Piscina de Ondas em 1978



Fonte: Tanure (2007, p. 130)

No período em que a piscina de ondas esteve em funcionamento, funcionava com um público significativo e foi bastante utilizada pela comunidade brasiliense.

Figura 15 - Piscina de Ondas em 1980



Fonte: G1 DF (2021) e IZEL (2016), respectivamente

Morador de Brasília há 57 anos, Chico Dornas frequentou a piscina de ondas por muitos anos. “A diversão no local era muito boa, as famílias levavam as crianças, era um momento muito prazeroso. Naquele período era uma novidade”, lembra ele. Chico ainda frequenta o Parque da Cidade, mas acredita que o espaço pode passar por melhorias. (LEONE, 2021)

Figura 16 - Planta do projeto original da Piscina de Ondas por Burle Marx



Fonte: Arquivo SEL/DF (2022)

Além disso, a planta original do projeto referente à Piscina de Ondas, desenvolvida em 1976 pelo paisagista Roberto Burle Marx e arquitetos associados Haruyoshi Ono e Jose Tabacow, tal qual demonstra Figura 13, indicam um projeto diferente quando comparado ao que foi executado inaugurado em 1978.

Em uma análise acerca da construção do projeto da Piscina de Ondas, Tanure (2007, p. 133) afirma que esta possui as seguintes dimensões:

[...] encontram-se referências à piscina com ondas, com dimensões de 60 metros de comprimento e abertura em leque com 60 metros de largura na “praia” e 20 metros na parte mais estreita. A profundidade não ultrapassa 1.70 m perto da parte mais estreita, onde se formam as ondas por um processo pneumático simples [...]. De acordo com os dados, foi instalado um rigoroso sistema de tratamento de água, que deve ser completamente renovada a cada quatro horas.

O parque aquático da piscina é de aproxima 22 mil m², e foi cercado com alambrado e cerca vida. A entrada ficou situada junto ao vestiário, onde foi prevista a triagem médica, além de conter cabines, armários, banheiros e dois bares. A área recebeu canteiros, palmeiras, grama, deck em madeira e móveis de material plástico. Uma torre observatória foi instalada para permitir ao operador comendar o funcionamento das ondas e ao mesmo tempo vigiar e parar as ondas no caso de qualquer anormalidade.

Figura 17 - Piscina de Ondas atual



Fonte: Google Maps (2023)

Neste sentido, ressalta-se que a diferença do projeto original com o que foi executado pode ser entendida por meio da manifestação pública de Burle Marx no Jornal de Brasília em 1979:

Venho a público manifestar minha decepção com o que aconteceu com meus últimos projetos para Brasília. Sob o governo de Elmo Serejo Farias, sendo o secretário de obras o Dr. José Reinaldo Tavares, meu projeto para o Parque Recreativo Rogério Pithon Farias foi totalmente deturpado pela inépcia dos que o executaram.

[...] e uma infinidade de outras modificações que tornaram irreconhecível um projeto estudado com todo cuidado. Importante acentuar que jamais me foi solicitada uma visita de fiscalização, apesar de elas estarem previstas em meu contrato. (Marx, 1978 *apud* Tanure, 2007, p. 135)

O projeto original contava com um complexo aquático bastante ampliado com vegetação variada, com uma área significativa de arenito Pirenópolis, além disso, conta contava com área para restaurantes, vestiários, área com piso mosaico português preto e mesas ao ar livre.

Não se sabe ao certo por quais razões o projeto de Burle Max foi alterado e se este já contava com a concepção de geração de ondas. Todavia, sabe-se que a Piscina de Ondas, inaugurada em 1978, possuía gestão privada até sua desativação. Segundo Tanure (2017, p. 136):

O silêncio sobre a deturpação na implantação do projeto estabeleceu-se, e o nome de Burle Marx continuou associado ao do Parque, sem que sejam mencionados os problemas e desvios ocorridos na sua proposta e a rejeição da autoria manifestada publicamente.

Vieira (2017) afirma que os documentos apontam que a possível deturpação do projeto se deu por cortes nos gastos relativos às obras do Parque e ainda que muitas das estruturas inauguradas em 1978 estão hoje desativadas.

Em continuidade ao histórico da Piscina de Ondas, Rodrigues (2022, *apud* Nascimento, 2017) relata que em 1997 ela foi permanentemente desativada por problemas administrativos e de manutenção.

Desde então, o espaço encontra-se em estado de completo abandono, deteriorado pelas intempéries e sem acesso ao público. Muitos gestores públicos prometeram a revitalização do local, mas nenhum projeto ou obra foram concretizados. (RODRIGUES, 2022, p. 24-25)

Figura 18 - Piscina de Ondas desativada



Fonte: Patriolino, 2021

Figura 19 - Piscina de Ondas desativada



Fonte: Leone (2021) e Cezar (2018) *respectivamente*

As Figuras 18 e 19 demonstram a situação da Piscina de Ondas atualmente e corroboram com a necessidade de serem tomadas providências quanto a sua situação por parte do poder público e ainda considerando todo seu histórico, ressaltam a sua capacidade de oferecer lazer à população do Distrito Federal.

Desde a sua desativação, o espaço vazio no qual se localiza a Piscina de ondas serviu como local para realização de alguns eventos. Todavia, no exercício de 2022, o Governo do Distrito Federal apresentou um interesse em reativá-la através de processo licitatório de reforma do espaço, conforme Edital de Licitação – Concorrência nº 02/2022 pela SEL/DF.

Figura 20 - Projeto de Reforma e Ampliação da Piscina de Ondas



Fonte: Flávio, 2022

4.2. Considerações acerca do projeto de revitalização da Piscina de Ondas

Em um primeiro momento, avalia-se o processo licitatório para a revitalização da Piscina de Ondas realizado pela Secretaria de Esporte e Lazer do DF, sob o ponto de vista da eficiência da gestão pública e ainda que recursos financeiros e humanos foram utilizados para realização do processo licitatório de reforma, ao considerar ainda a contratação do projeto por empresa especializada, conforme disposto no endereço eletrônico do órgão em questão (SEL/DF, 2022).

Neste sentido, a exploração do imóvel, bem como a manutenção dos gastos e despesas decorrentes de sua operacionalização por uma empresa privada poderia garantir uma efetiva gestão e ainda ofertar aos seus usuários a prestação de um serviço de qualidade.

Além disso, a reativação de um espaço que atualmente está obsoleto e que possui uma elevada capacidade de exploração econômica, atestaria à Administração Pública o poder de proporcionar à população este espaço de lazer, cumprindo também com seu papel social.

Neste caso em questão, uma parceria para execução dessas atividades de operação e manutenção do objeto por parte da iniciativa privada se justificaria pela possibilidade do parceiro em investir não só financeiramente com o projeto, mas

também em inovação e tecnologia, garantindo a prestação de um serviço de qualidade à população.

Salienta-se ainda que uma PPP neste caso, pode trazer resultados satisfatórios que podem desonerar o Estado, servindo como um instrumento de investimento e modernização, além de permitir a transferência de grande parte dos riscos do projeto para o parceiro privado.

Haja vista a localização da Piscina de Ondas, verifica-se que de acordo com o publicado na página da Secretaria de Esporte e Lazer do DF (DISTRITO FEDERAL, 2022), a reforma e modernização deste objeto em específico possui as licenças do IPHAN e da SEDH, e que está em conformidade com o Plano de Uso e Ocupação do Parque da Cidade.

Logo, conforme instrução do processo licitatório, que apresenta Projeto Básico (DISTRITO FEDERAL, 2022), com seus respectivos documentos anexos, a realização da reforma já se encontra estabelecida processualmente, todavia, encontra-se suspensa conforme Decisão 2026/2022 do TCDF.

Assim, tendo em vista que a realização de todos esses procedimentos para o projeto e construção do objeto, observa-se a necessidade de uma modelagem que defina a gestão do pretense objeto de forma que abranja sua operação e manutenção, uma vez que não é interessante para a Administração Pública a não realização destes estudos concomitantes à sua construção, para não tornar o imóvel obsoleto após a reforma.

Ao considera a realização de uma PPP para o objeto, deve-se realizar ainda uma análise técnica bem elaborada para verificar as vantagens advindas do objeto tanto para o poder público, quanto sob o ponto de vista da população, que será seu usuário direto.

Visto que um dos pontos para realização de um projeto de PPP é a verificação de objetos semelhantes, enfatiza-se a realização de uma PPP para a operacionalização do Bioparque Pantanal.

Conforme Silva (2022), embora a empresa contratada tenha desistido da continuação do contrato, o Governo do Estado assumiria a gestão temporária por um ano, até que outra empresa fosse escolhida por meio de nova licitação.

Cita-se este projeto em questão pois embora as dimensões do Bioparque seja significativamente superiores à da Piscina de Ondas, verifica-se que o modelo no qual foi implantado também se assemelha no sentido de que o processo de construção do

Bioparque foi realizado com recursos públicos e que um contrato de Parceria Público-Privada seria eficiente para sua gestão, operação e manutenção.

4.3. Condições básicas da U.F.

Considera-se primeiramente neste item a legislação aplicável ao projeto, bem como a avaliação e identificação da estrutura administrativa para a gestão e condução da parceria.

No caso da Piscina de Ondas, a avaliação do quadro jurídico se dá através das legislações e decretos que normatizam a realização da PPP no âmbito do Distrito Federal. Neste sentido, conforme o estudo de caso em questão, foram localizadas estruturas normativas acerca das PPPs que regulamentam e autorizam desde a realização das parcerias em si conforme procedimentos descritos, como também o PMI, o CGP e ainda um Fundo Garantidor.

Ainda, em seu quadro administrativo há a Secretaria de Projetos Especiais, órgão responsável pelas parcerias com o setor privado para realização das PPPs na unidade federativa em questão.

Em um segundo momento, verificou-se a existência do cadastro do ativo, o qual significa a preexistência ou não do ativo. No caso em questão, o imóvel da Piscina de Ondas é um próprio da Secretaria de Esportes do Distrito Federal, além disso, a gestão do Parque da Cidade, local onde se encontra a piscina também é de competência do pretense órgão.

Um projeto de parceria neste caso seria classificado como *brownfield*, pois este conceito se refere a projetos que se valem de estruturas públicas preexistentes. Ressalta-se que no momento da prospecção, este fator é bastante relevante, pois ao considerar a existência de um projeto de reforma (SEL, 2022), ele terá necessidade de atração de menores investimentos.

No entanto, é fundamental que se faça uma análise inicial da necessidade de investimentos para compatibilizar o equipamento público que se pretende utilizar com as características do projeto.

Uma vez que o parque da cidade é patrimônio tombado, o desenvolvimento de projetos lá é limitado e por muitas vezes impedem que o imóvel possa realizar certas atividades, inclusive no que se refere a Lei de Uso e Ocupação do Local.

Neste sentido, verifica-se ainda que atualmente o espaço onde está localizada a Piscina de Ondas, após sua reforma, seria classificada como um bem de uso especial, no qual teria regras de uso e acesso. O inventário sobre a titularidade de ativos públicos, nessa fase prospectiva, tem como função mapear os bens instrumentais que comporão a concessão.

Salienta-se ainda que seja comum que os programas de concessão e de PPP envolvam a cessão do uso de bens públicos ao concessionário, muitas vezes como meio para a própria prestação do serviço público.

Posteriormente à verificação do cadastro de ativo, é analisada como condição básica a situação fiscal da unidade federativa.

Considerando que a Lei das PPPs determina que os projetos atendam às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, é importante mencionar que estas podem impor restrições orçamentárias e fiscais à realização do projeto, de acordo com a realidade fiscal da UF.

O quarto item a ser analisado são as garantias do Poder Público que são prestadas pela unidade federativa no contrato. Essas garantias têm muita utilidade nos contratos de PPP, já que neles a unidade federativa contratante assume, total ou parcialmente, a obrigação financeira perante o parceiro privado, seja na forma de aporte ou de contraprestação.

A existência de garantias públicas não é uma condição necessária para o desenvolvimento de um projeto de PPP, mas a sua implementação é de grande valia, podendo tornar o projeto mais atrativo e mais econômico.

Na Lei de PPP, há uma lista de exemplos de espécies de garantias públicas, podendo ser elas através de vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

No caso do Distrito Federal a contraprestação tem base no Fundo Garantidor conforme Decreto nº 35.083/2014, no qual está disposto o seguinte:

§2º O patrimônio líquido para o funcionamento do FGP-DF será suficiente para ser utilizado na prestação de garantia em contratos de Parcerias Público-Privadas e será avaliado nas condições do mercado.

Outro ponto a ser identificado nas condições básicas da UF é o apoio político/social que o projeto de parceria possui. No caso da piscina de ondas, observa-se o interesse por parte do Governo quanto à reativação da Piscina, uma vez que até mesmo procedimento licitatório para sua reforma foi lançado em edital conforme SEL 2022.

Não foi encontrada nenhuma referência de que tenha sido realizada uma consulta pública acerca do projeto, o que nesse caso seria interessante, já que uma parte da população do Distrito Federal chegou a utilizar a piscina quando ela estava em funcionamento.

Os usuários do serviço devem ser consultados, pois, a partir deles será possível não só viabilizar um ambiente harmonioso com a sociedade para a implantação do projeto, mas também ter a perspectiva do usuário, a bem de contrapô-la à da unidade federativa, criando uma síntese do projeto que permitirá identificar seus melhores objetivos.

Uma análise quanto às relações internas e externas da unidade federativa também pode influenciar no desenvolvimento do projeto. Se houver a necessidade de alteração de algum instrumento normativo por parte do poder legislativo, por exemplo, e existir uma boa relação entre os Poderes, a chance de o projeto ter continuação aumenta.

Neste momento também são analisadas as relações entre os órgãos de controle, como o MPDFT e o TCDF. Estes por sua vez, são atores que podem oferecer entraves na realização do projeto, ou até mesmo o contrário.

No caso da Piscina de Ondas, embora o projeto para sua reforma não tenha sido considerado para uma PPP pela Secretaria de Esporte e Lazer do DF e ter sido instruído mediante contratação comum, cita-se a Decisão 2026/2022 do TCDF, Sessão Ordinária nº 5299 de 2022, na qual dispõem o seguinte:

[...] sob o ponto de vista da eficiência da gestão pública, as possibilidades de participação da iniciativa privada na reforma e revitalização do ativo público objeto da referida concorrência, considerando, inclusive, o resultado do Chamamento Público nº 005, lançado em 09/12/2016, e outros elementos técnicos e econômicos que demonstrem a adequação do lançamento do certame sob o ponto de vista do princípio constitucional da eficiência da gestão pública, de forma a concluir pela viabilidade ou não da continuidade do certame [...] (TCDF, 2022)

Neste contexto, verifica-se que o órgão de controle em questão discorreu sob a possibilidade de parceria para o objeto e ainda sobre a preocupação quanto aos recursos utilizados para a reforma da Piscina de Ondas.

Assim, em uma análise sumária das relações, identifica-se a relação externa quanto à realização da parceria, de uma forma que fica subentendido que o órgão em questão apresenta um ambiente favorável quanto à possível realização de uma PPP para o objeto, prezando pela eficiência da Administração Pública.

Em uma análise às relações da região em que o objeto está localizado, em vista disso, pelo fato da Piscina de Ondas estar localizada dentro de um parque, sua ativação também poderia afetar positivamente o comércio local, que conta com restaurantes, parques de diversões, entre outros.

Um outro ponto a ser aferido, é a análise da Equipe Técnica da unidade administrativa. Como já foi citado, o órgão responsável por estas parcerias no Distrito Federal é a Secretaria de Projetos Especiais, todavia, o órgão responsável pela gestão do imóvel neste caso, é a Secretaria de Esporte e Lazer.

Assim, estes servidores devem conhecer quem são os atores que possuem condições de contribuir com o projeto. Seja pelo tempo de vinculação à unidade federativa ou ainda pela imersão no setor que poderá ser objeto de um projeto, determinados agentes públicos possuem conhecimento para colaborar com o desenvolvimento dos trabalhos.

Esse perfil de agente poderá auxiliar na identificação de problemas crônicos que são ignorados pela unidade federativa, seja por desconhecimento ou falta de registro, portanto, saber quem são essas pessoas permitirá a customização do projeto às reais necessidades.

Órgãos como a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, como também a Pasta do Turismo, COHDAB, entre outros, podem ter dispostos no seu quando pessoas que possam contribuir significativamente com o desenvolvimento do projeto.

Assim, é necessário avaliar se o nível da equipe técnica está de acordo com as especificidades do projeto de PPP. Caso a equipe não seja compatível em algum aspecto, é preciso planejar sua capacitação.

Em último lugar, um parecer conclusivo sobre a reunião das condições básicas da UF acerca do desenvolvimento da PPP em questão, irá orientar a viabilidade do projeto, neste relatório pode haver diversos pontos, positivos e também negativos, que

reflitam as reais condições de desenvolvimento de projetos no âmbito daquela unidade federativa, bem como quais projetos, em razão das peculiaridades reveladas no âmbito da prospecção, têm maior viabilidade.

4.4. Seleção do Projeto (*Pipeline*)

Nesta etapa do estudo, foram verificados que não há legislação sobre o tema no âmbito do DF, que dissertem sobre a necessidade do projeto como, por exemplo, um plano diretor de gestão de resíduos sólidos.

Por outro lado, é possível que a realização deste projeto, pela sua natureza e exploração de mercado possa aumentar a receita da unidade federativa.

Diante da concepção de projetos que possam ser considerados prioritários pela legislação, às vezes o desenvolvimento de um projeto da Piscina de Ondas pode não parecer relevante no cenário atual. Todavia, diante da grande chance de êxito, o projeto possa atender a ao critério de priorização pela sua autossustentabilidade.

Ademais, é importante verificar se o projeto atende aos limites de estimativa de despesas que serão assumidas pela unidade federativa. Pelo fato de projetos de PPPs serem de longo prazo e ainda considerando o desembolso da UF para sua realização, devem ser mapeadas tanto as despesas diretas quanto as indiretas.

Esse aumento de despesa ocorre nos projetos de PPP, seja no modelo de concessão patrocinada (contraprestação pública adicional à tarifa), ou ainda no modelo de concessão administrativa (contraprestação pública).

Outro fator que influenciaria o projeto da Piscina de Ondas a se destacar no *pipeline* é se o projeto possui mais impactos positivos do que negativos. No caso da Piscina de Ondas possuir uma receita vinculada à tarifa através de uma concessão patrocinada, haverá o impacto do custo da tarifa aos usuários.

Ou seja, na medida em que o serviço é disponibilizado, passa a ser cobrada a tarifa. Neste sentido, o valor da tarifa para que a população utilize esse serviço pode muitas vezes ser mais elevado e não atingir a população mais carente, por exemplo, não atingindo o objetivo de oferecer equipamento público. Essa cobrança pode ser sentida pelas famílias como um impacto negativo, já que o dispêndio de valor é imediato e o retorno (melhoria da qualidade de vida, por exemplo) é mediato.

Exemplos de impactos positivos e negativos podem ser derivados de projetos PPP. Alguns deles, podem observados através do impacto do projeto na economia da

localidade e da geração ou diminuição de empregos, além da ampliação da qualidade de vida.

Neste contexto, é recomendada uma análise ampla de externalidades neste quesito, a qual envolva a população como um todo, demonstrando os pontos de influência do projeto.

Considerando que os projetos de PPP são de longo prazo, estes devem ter previsão no Plano Plurianual – PPA – a unidade federativa. Como o estudo de caso da Piscina de Ondas não foi iniciado, conseqüentemente, este não possui previsão no PPA 2020 a 2023 do DF (Lei nº 6.490/2020).

Ressalta-se que no caso em questão, a alocação de recursos, a implementação e gestão das políticas públicas são orientadas através de eixos temáticos.

Para uma possível PPP para a Piscina de Ondas, este projeto poderia se encaixar no Eixo de Gestão e Estratégia ou também no Eixo de Desenvolvimento Territorial, considerando que dentro deste possui o eixo temático de Esporte e Lazer. A ausência de previsão no PPA não impede que o projeto se inicie, todavia, o órgão responsável deverá promovê-lo pela via adequada.

Outro item de importante verificação é o custo de oportunidade do projeto. Neste sentido, busca-se analisar quais projetos serão inviabilizados em prol deste. Menciona-se aqui que se caso os estudos acerca do projeto da Piscina de Ondas mostrassem resultados positivos, este poderia gerar ganhos além dos financeiros que justificassem sua priorização sobre projetos de outros setores. Demonstra-se aqui se a escolha administrativa é eficiente sob a perspectiva da gestão.

Na etapa do *pipeline* também deve ser observado se há vantagens na sua matriz de riscos em relação às metodologias de alocação de riscos de projetos já existentes.

Analisar a experiência do desenvolvimento de projetos de PPP no país ocasiona um aprimoramento no desenvolvimento de uma tecnologia de distribuição de riscos eficiente. Esta dinâmica alocativa pode impactar em maior ou menor medida o contrato, especialmente o valor da tarifa e/ou a contraprestação pública, fator determinante para uma possível PPP neste caso.

Ao se promover um comparativo entre as premissas que irão orientar a estruturação da matriz de riscos do novo projeto com a sistemática de alocação atualmente existente maximiza a chance de seleção do projeto desejado pois a partir dele é possível um planejamento mais assertivo.

Posteriormente a isso, a existência de um potencial interesse do mercado pelo projeto é imprescindível para seu desenvolvimento uma vez que são os investimentos do setor privado que darão andamento no projeto.

Assim, uma análise do setor público em relação a isso deve ser feita para decidir sua continuidade. No DF existem diversos instrumentos que viabilizam esta verificação, que pode acontecer por meio de um PMI provocado por agentes do mercado à unidade federativa, uma análise do desenvolvimento de projetos no mesmo setor ou com características semelhantes em outras unidades federativas ou saber se os números financeiros do setor são positivos.

Neste caso, cita-se aqui o Aquário Pantanal, que possui uma natureza parecida por ser um projeto de lazer, construído pela Administração Pública, mas que possui a iniciativa de um projeto de PPP para sua operação.

Ademais, a possibilidade de estipulação de metas de desempenho no projeto de forma direta ou indireta a remuneração do concessionário é um fator necessário na seleção do projeto.

Uma vez que o estabelecimento dessas metas deve, sempre que possível, estar direcionado à prestação do serviço público propriamente dito, o parceiro privado receberá incentivos para disponibilizar o serviço de acordo com as condições contratadas.

Neste cenário, deve-se atentar à possibilidade do estabelecimento de metas vinculadas não só ao objeto, mas também, e principalmente, à um método capaz de aferir o cumprimento ou descumprimento das metas estabelecidas.

Esta etapa, caso não seja bem elaborada e planejada, pode ocasionar no afastamento do interesse do mercado e inviabilizar o projeto, pois se não for possível aferir os indicadores de serviços, por estarem indisponíveis, com nível insuficiente de precisão ou importarem custos altos, não há a possibilidade de verificá-los.

Isto posto, a seleção de projetos mostra-se como uma etapa de bastante relevância para o andamento do projeto, na qual é definido o nível de prioridade para sua realização.

Neste contexto, embora em uma análise mais sucinta acerca do projeto de PPP para a Piscina de Ondas, este não reúna com precisão todos os elementos do *pipeline*, estas ausências ou informações insuficientes não são ainda conclusivos para a viabilidade do projeto.

Embora estes itens sejam relevantes, ressalta-se que são elementos apenas indicativos do quão relevante o projeto é no cenário em que se insere, podendo sofrer alterações significativas na fase de planejamento que modifiquem seu *status* diante do ranking de projetos a serem desenvolvidos pela unidade federativa.

4.5. Desenvolvimento de estudos preliminares

Seguindo a metodologia da fase de prospecção do projeto, o desenvolvimento dos estudos preliminares possui diversos itens na sua composição que auxiliam na elaboração do planejamento para uma melhor evolução do projeto.

No início desta etapa, realiza-se a identificação detalhada do objeto e indicação da modalidade de concessão pretendida. Para inicialização dos estudos, são observadas algumas premissas legais que envolvam a definição do objeto.

Diante do caso da Piscina de Ondas, um modelo de concessão indicado poderia ser através de uma concessão comum ou patrocinada, considerando que o objeto contempla a prestação de um serviço público de lazer.

Além disso, a partir da verificação de autossustentabilidade do objeto, bem como a necessidade de uma contraprestação por parte da Administração Pública, verificam-se os cenários possíveis do projeto.

Diante de a sua localização ser no Parque da Cidade Dona Sarah Kubitscheck, que possui legislações próprias de utilização e considerando ainda o conjunto urbanístico tombado, uma concessão patrocinada do objeto parece, à princípio mais viável do que uma concessão comum.

Neste sentido, a concessão patrocinada ao recepcionar a cobrança de tarifa do usuário concorre com a contraprestação pública na composição da remuneração do concessionário.

Além disso, a possibilidade de aporte público na fase de obras, conforme artigo 6º da Lei das PPPs e ainda que os recursos do projeto possam ser incrementados via receita alternativa, conforme artigo 11º da Lei de concessões são fatores importantes a serem considerados para realização da PPP do projeto de PPP para a Piscina de Ondas.

Ressalta-se novamente que a fase de obras, posterior à contratação de empresa especializada para o projeto (SEL/DF, 2022), seria realizado pela Secretaria

de Esporte e Lazer do DF através da modalidade concorrência, o projeto da parceria da PPP não seria necessário para estas etapas.

Assim, um estudo de uma concessão patrocinada para a manutenção e operação da Piscina de Ondas, parece neste cenário a modalidade mais viável para o caso em questão, pois este seria um projeto em que é viável a cobrança de tarifa, mas esta é insuficiente para sustentar o projeto, sendo dependente de uma contraprestação pública, por exemplo.

A viabilidade é custeada pelos usuários potenciais do serviço, e considerando um cenário em que os valores que são pagos pelos usuários do serviço não são suficientes para dar viabilidade ao projeto, é necessário que o poder público complete a remuneração do parceiro privado por meio de subsídios regulares, as contraprestações do governo.

Uma Concessão Comum neste caso poderia tornar a prestação do serviço demasiada alta para os usuários e as possíveis vantagens advindas do projeto, poderiam justificar a contraprestação a ser realizada.

Os estudos também devem contemplar uma estimativa de custos de investimento e operação e análise preliminar da estrutura de garantias relativa aos investimentos necessários para que a prestação dos serviços seja iniciada (CAPEX), atrelados à fase de investimento, na qual são realizadas as obras públicas e aquisição de equipamentos, por exemplo, e investimentos relativos à operação da prestação (OPEX), ou seja, à prestação dos serviços propriamente dita.

Desta forma, é possível realizar a previsão de outras fases de investimento ao longo do prazo contratual, em função da necessidade de ampliação de capacidade de atendimento (aumento de demanda para o serviço prestado).

A definição, ainda que preliminar, desses custos é fundamental porque serão referência para verificar a atratividade do projeto para o mercado. Além disso, especialmente nos projetos de PPP, em que há a participação financeira da unidade federativa, poderão revelar se há condições de seu desenvolvimento.

Seja sob a perspectiva de fluxo de caixa, mas também a partir da necessidade de respeitar os limites de responsabilidade fiscal, as referências dos custos envolvidos no projeto auxiliarão no estudo preliminar acerca das garantias públicas. Na fase de prospecção, o olhar acerca das garantias é mais genérico, na medida em que se está investigando apenas as oportunidades.

Nos projetos de PPP, em vista da necessidade de contraprestação pública (parcial ou integral), é necessária uma estrutura de garantias para se tornarem mais atrativos ao mercado e menos onerosos à administração.

Havendo a necessidade de garantias, é importante verificar se os ativos, sob a perspectiva jurídica, podem servir como instrumentos de garantia, pois há situações em que o próprio regime jurídico já autoriza a utilização de um determinado ativo.

No caso do Distrito Federal, cita-se o Fundo Garantidor, todavia, cabe investigar se os ativos identificados na fase de prospecção – bens imóveis, títulos, receitas derivadas de fundos especiais, patrimônio alocado ao fundo garantidor são suficientes para assegurar o cumprimento das obrigações públicas que serão assumidas no projeto.

Em uma análise preliminar dos indicadores de desempenho, são preferenciais os projetos que apresentarem condições de aferição do desempenho do concessionário, para atrelar sua remuneração à qualidade do serviço prestado.

Agora, na fase de análise de estudos preliminares, a tarefa se volta à indicação das diretrizes que possam orientar a elaboração de um quadro de indicadores de desempenho, a ser feito na fase de estudos.

Essas diretrizes devem estar vinculadas aos critérios postos na fase prospectiva, ou seja, direcionadas para a estipulação de parâmetros objetivos (cuja aferição seja factível quando da execução do projeto) e atreladas preponderantemente ao objeto da futura prestação.

Na fase dos estudos do interesse do mercado, estes devem apontar, com base nas análises preliminares, como os estudos a serem desenvolvidos por estruturadores devem avaliar e demonstrar o interesse do setor no projeto.

Vale aqui ressaltar que uma técnica muito utilizada pelos estruturadores é, após o desenvolvimento dos estudos, a realização de *road shows* (rodadas de apresentação) do projeto. Essas rodadas não se confundem com as audiências ou consultas públicas, pois seu conteúdo é direcionado a apresentar o projeto aos possíveis players do mercado.

Seria interessante que o governo do Distrital realizasse estes *road shows* a fim de verificar o apetite do mercado em relação ao projeto que está sendo desenvolvido, bem como a coleta de informações externas que possam melhorar o projeto, tornando-o mais atrativo.

O próprio *road show* serve como uma forma de divulgação prévia do projeto. Por isso, há de se ter estratégia na realização dos convites e na eleição dos locais onde serão feitas as apresentações.

A ideia é que haja o maior número possível de agentes do mercado participando. Assim, no estudo preliminar deve haver a indicação de que os estudos apresentem a estratégia do *road show*, a ser validada anteriormente à sua execução e ainda quais sinais devem ser detectados nas rodadas de apresentação, capazes de demonstrar, em maior ou menor dimensão, o interesse do mercado no projeto.

Além disso, durante os *road shows* podem ser mostradas garantias e taxas de retorno, abrindo a possibilidade de participação do capital privado na execução e administração de serviços públicos. Aumento a credibilidade e a atratividade para os investidores, colocando os projetos no centro do principal palco financeiro do país.

Ademais, os estudos devem apresentar os benefícios para a Unidade Federativa, certificando efetivamente quais benefícios derivarão do projeto, quando da sua implementação.

Esses benefícios devem atender diretamente à unidade federativa, e ainda indicar quais serão ao estabelecer as premissas dessa projeção, como o percentual da população beneficiada e o tempo de implantação desse benefício.

Em alguns dos pontos já apresentados, viu-se várias hipóteses em que a implantação de projetos de PPP e concessões gerará impactos positivos na região ou localidade em que forem desenvolvidos. Todos esses benefícios, incluindo os ambientais, devem ser indicados no estudo preliminar, conforme visto, a bem auxiliar na justificativa da necessidade do projeto.

No entanto, é bastante comum que esses mesmos projetos sejam capazes de impactar negativamente o meio ambiente. Daí o porquê da necessidade de o estudo também apontar as externalidades negativas de um projeto de concessão ou de PPP sob a perspectiva ambiental.

Neste sentido a análise do impacto ambiental é imprescindível na fase dos estudos preliminares, pois ela indicará as licenças necessárias para execução do projeto como a licença prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO).

Como além da reforma a Secretaria de Esporte e Lazer propõe ainda uma ampliação da Piscina de Ondas, há de ser verificada no âmbito do parque a necessidade do estudo de viabilidade ambiental, pois como anexado no endereço eletrônico da SEL (2022), pode haver a possibilidade destes estudos não serem

aplicados ao caso em questão. Sendo este o caso, devem ser analisados outros documentos ou autorizações necessárias para o correto andamento do projeto.

Por isso, a fase preliminar deve conter, em suas diretrizes ambientais, orientação para identificar quais desses estudos devem ser desenvolvidos na fase de estruturação do projeto e quais estarão ao encargo do futuro contratado.

Estes estudos também poderão indicar diretrizes de alocação de riscos ambientais, sejam eles em relação ao dever de obtenção de licenças, relativos ao passivo ambiental, ou pela responsabilidade em decorrência da contaminação ambiental, ocasionada antes da concessão, na fase de implantação ou na fase de operação.

De acordo com os equipamentos descritos no memorial descritivo do projeto da Piscina de Ondas e ainda com o fato de ser necessário maquinário para o tratamento físico e químico da água, pode ser que um estudo ambiental em relação a estes itens seja necessário em decorrência da manutenção dos equipamentos, considerando que a possibilidade da PPP para este projeto abrangeria a manutenção e gestão do imóvel.

Ainda na fase de estudos, deve ser analisada a disponibilidade de recurso e forma como ele será contratado, além da indicação da contratação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA).

Conforme disposto na Lei 11.079/2004, estes estudos podem ser produzidos por meio de autorização, na qual não haverá gasto público para seu desenvolvimento.

Todavia, na hipótese de a unidade federativa contratar de maneira ordinária uma estruturadora independente para o projeto, é preciso definir o valor máximo da contratação, que também deve ser justificado, e ainda atestar a receita para as contratações de estruturadores independentes.

Ressalta-se que é importante a existência de orçamento prévio, a fim de compreender o valor de mercado do perfil de projeto que se pretende contratar.

Em síntese aos itens que compõe os estudos preliminares do projeto, informa-se ainda que não foram encontrados projetos semelhantes ao objeto da Piscina de Ondas no âmbito do Distrito Federal, o que ocasiona uma dificuldade em realizar estimativas baseados em projetos similares desenvolvidos na UF.

4.6. Avaliação e aprovação para desenvolvimento de projeto

Elaborados os estudos preliminares que demonstrem a possibilidade de dar início ao projeto e que nele estão presentes os elementos necessários para que seja implantado com chances de êxito e sem que sejam desperdiçados recursos públicos, é realizada a autorização por parte do ente federativo para contratação de estudos pelo parceiro privado.

Esta etapa de avaliação e aprovação para o desenvolvimento do projeto é a última etapa desta metodologia e antecede a efetiva contratação do parceiro privado através da licitação.

Assim, a partir da indicação de viabilidade destes estudos é possível fazer uma análise mais aprofundada dos itens que o compõem de forma a subsidiar efetivamente sua aprovação, sendo eles os seguintes:

a. Viabilidade técnica e econômica:

Em um quadro geral, a viabilidade técnica envolve os estudos que possam apresentar uma solução de engenharia para o objeto, no caso da Piscina de Ondas, considerando que o ato decisório de reformar não faça parte do projeto de PPP e que o objeto já seria entregue pronto para operação e manutenção, entra-se na viabilidade técnica desses dois pontos e todas os encargos e vantagens advindas das suas respectivas soluções técnicas.

A viabilidade econômica, que se associa à comprovação da sustentabilidade financeira, pode ser apresentada por meio de tarifação ou não do objeto. Considera-se neste estudo de caso a concessão patrocinada no qual há a cobrança de tarifa para o usuário para a análise de viabilidade econômica a ser feita.

b. Viabilidade comercial:

A partir da apuração do interesse do mercado, será exposta a atratividade do projeto para o mercado. Como no âmbito da Administração Pública não foram encontrados objetos semelhantes ao da Piscina de Ondas, há com que se pesquisar e comparar com projetos semelhantes no exterior ou que tenham uma mesma natureza nas unidades federativas do país.

c. Viabilidade jurídica:

A viabilidade jurídica localiza todo quadro normativo necessário para evolução do projeto, do início ao fim. Avalia-se aqui se os requisitos que foram tratados

na fase de prospecção foram cumpridos, das leis, normas, regulações e outros requisitos legais.

d. Viabilidade socioambiental

Nesta etapa, valida-se os estudos preliminares realizados e quais são os elementos que irão positivar e compor o projeto neste quesito ambiental. A partir do que foi apresentado pela Secretaria de Esportes no endereço eletrônico acerca da licitação de reforma e que a área em que estará localizada no Parque da Cidade, verifica-se ainda as consequências do tratamento químico-físico das piscinas neste contexto ambiental e quais soluções a respeito deste fato deverão ser tomadas.

No contexto social, avalia-se o âmbito de habitação local, conforme a localização da piscina se dê no Parque da Cidade Sarah Kubitschek, os permissionários e impactos nas comunidades locais.

e. Viabilidade fiscal

Esta etapa constata a situação fiscal da Unidade Federativa e sua aptidão para assumir e garantir o projeto de acordo com as leis fiscais e suas determinações, principalmente no que concerne ao fato de que para a realização da parceria privada para a manutenção e operação do objeto, deve-se levar em conta para a pretensa PPP os limites de endividamento fixados pelas instâncias competentes para a U.F.

f. *Value for Money*

A partir da demonstração da U.F para realização da PPP do objeto, entende-se que os estudos realizados para esta solução ratificam por parte da Administração Pública as vantagens socioeconômicas do projeto quanto a outros modelos de contratação, considerando seu longo prazo, eficiência e alocação de riscos por exemplo.

Isto posto, a avaliação positiva do projeto valida sua condução para aprovação e estruturação do projeto de forma a seguir todo o rito processual da Administração Pública. Considera-se ainda que no âmbito do Distrito Federal, em conformidade com sua legislação e estruturação administrativa, podem ser necessárias outras manifestações, tanto do órgão demandante, quanto do órgão responsável pelas parcerias na pretensa U.F, bem como de seu Conselho Gestor de PPP.

5. CONCLUSÃO

A partir deste estudo foi possível concluir que as Parcerias Público-Privadas estão sendo cada vez mais desenvolvidas no Brasil, colocando o país em destaque no cenário internacional.

Baseado no modelo elaborado na Inglaterra, sua forma de planejamento, estruturação e financiamento é disposta nos mais diversos instrumentos jurídicos e legais conforme dispostos nas suas respectivas unidades federativas.

Neste cenário, as PPPs mostram-se como importantes instrumentos de políticas públicas para o Estado, nas quais, quando bem desenvolvidas, são capazes de promover serviços de qualidade à sociedade, criar incentivos para o mercado e soluções inovadoras para os projetos a serem realizados.

Nota-se que o país tem muito ainda que desenvolver quanto à realização das parcerias, principalmente no que concerne à alocação de riscos do projeto. Todavia, é evidente que o progresso é significativo e que as relações entre o setor público e privado, quando bem aproveitadas, podem gerar muitos benefícios para a população quando bem realizadas.

No âmbito do Distrito Federal, observou-se que os termos derivados da Concessão, seja ela Comum, Patrocinada ou Administrativa, muito se confundem entre si e até mesmo a diferenciação entre os projetos já executados ou em andamento na unidade federativa neste modelo, são difíceis de distinguir.

Através das pesquisas realizadas, foi verificado ainda que a pretensa unidade federativa dispõe de algumas iniciativas de projetos de Parcerias Público-Privadas e que estas estão em diferentes graus de desenvolvimento, sejam na fase de estudos ou em análise nos órgãos de controle.

Além disso, a importância dos instrumentos jurídicos e normativos mostraram-se elementos imprescindíveis no que concerne ao sucesso do projeto em si, uma vez que em muitas unidades federativas, os projetos de PPPs são bem-sucedidos pois atravessam o controle externo de maneira positiva.

Uma boa relação e avaliação do mercado também é outro elemento tão importante quanto, pois, a partir dele é possível sondar a capacidade de investimento do projeto.

No que se refere à Piscina de Ondas, estudos acerca de uma PPP através de uma concessão patrocinada para sua operação e manutenção seria adequada ao

objeto, pois este mostra um potencial econômico positivo para o Distrito Federal. Todavia, destaca-se que a alocação de riscos e garantias do Poder Público também se fazem necessárias para investigar o verdadeiro potencial do projeto.

Ao dispor de uma contraprestação e à possibilidade de cobrança de tarifa dos usuários, é possível que os investimentos sejam mais altos, ainda considerando que o objeto não precisaria passar pelas etapas de projeto e construção pelo Poder Público, uma vez que este seria já entregue reformado, em consonância com os princípios da Administração Pública, sendo apenas realizada a parceria para sua gestão.

Neste sentido, ressalta-se que a realização de um *road show* para os projetos do Distrito Federal poderia ser capaz de atrair mais investidores e colocar a unidade federativa em papel de destaque no âmbito nacional no que concerne às PPPs.

Portanto, em observância aos elementos estruturadores de Parcerias Público-Privadas, demonstra-se que para garantir a qualidade dos serviços e ainda o sucesso dos projetos, estes devem ser realizados analisando todos os critérios de viabilidade e sustentabilidade disponíveis para que ao serem considerados, não causem prejuízos à Administração Pública e conseqüentemente à população.

REFERÊNCIAS

APMG International. **Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas (PPP's)**. Brasil, 2019. 195 p. Capítulo 1.

BELO HORIZONTE. **Manual de parcerias público-privadas: Orientações Gerais**. PBHATIVOS. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://pbhativos.com.br/arquivos/03-CONCESSOES-E-PPPS/03.1%20-%20O%20QUE%20E/01%20-%20Manual%20de%20PPP%20-%202018.pdf>. Acesso em 14 mar. 2023.

BIF 2022: **Parcerias público privadas representam avanços em sustentabilidade, que idade de gênero e eficiência em infraestrutura**. APEX, 2022. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/bif-2022-parcerias-avanco-sustentabilidade-genero-infraestrutura.html>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BORGES, Clarissa M. O candidato do entorno: um encontro entre intervenção urbana, coletivo e política. **19º Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Artes Plásticas “Entre Territórios”**. Cachoeira – BA, 2010.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.217**, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2017.

BRASIL. **LEI Nº 11.079**, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014.

BRASIL. **LEI Nº 13.529** DE 4 DE DEZEMBRO DE 2017.

BRASIL, Ministério da Economia, Secretaria Especial Programa de Parcerias de Investimentos. **Perguntas frequentes**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/perguntas-frequentes>. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. Plataforma +Brasil. **Parceria Público-Privada**. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ajuda/glossario/p>. Acesso em 30 out. 2022.

BRASÍLIA. **DECRETO Nº 35.093**, DE 16 DE JANEIRO DE 2014.

BRASÍLIA. **DECRETO Nº 35.286**, DE 1º DE ABRIL DE 2014.

BRASÍLIA. **LEI Nº 3.792**, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2006.

BRITO, Barbara; SILVEIRA, Antonio. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 2005.

CAIXA. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. **Parcerias Público-Privadas e Concessões**. Brasil, 2022.

CEZAR, Ester. Abandonada há mais de 20 anos, piscina com ondas aguarda revitalização. **Correio Braziliense**, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/03/21/interna_cidade_sdf,667766/abandonada-ha-mais-de-20-anos-piscina-com-ondas-aguarda-revitalizacao.shtml. Acesso em 26 fev. 2023.

CHAGAS, Wilson Carlos Neves. **Parcerias público-privadas: a realidade no Distrito Federal, o estado da capital do Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em gestão de empresas) – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2019.

ABREU, Bruno Valadares; SILVA, Thiago Caliari. Novos paradigmas para a administração pública: análise de processos de concessão e parceria público-privada em rodovias brasileiras. **Administração pública e gestão social**, v. 1, n. 2, p. 175-197, 2009.

ARAGÃO, Joaquim José Guilherme *et al.* Parceria Público-Privada: procedimento de avaliação qualitativa de riscos como ferramenta para desenho de contratos. **XIX ANPET**, 2005.

CAMPOS, Danielly Cristinne Barbosa; DAMASCENO, Alberto. Parcerias público-privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. **Perspectiva**, v. 38, n. 1, p. 1-23, 2020.

DE SOUZA, Sergio Aquino *et al.* **Modelando Value for Money para Parcerias Público-Privadas de Infraestruturas de Entes Subnacionais no Brasil**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2022.

DELOITTE, R. **Closing the infrastructure gap: The role of public-private partnerships**. Londres. Deloitte Development LLP, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2011, p. 05-06.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 22-23

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda do Distrito Federal – SEFAZ/DF. **O que são as Parcerias?** Brasília, 2023. Disponível em: http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1304. Acesso em 15 mar. 2023.

DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF. **Consulta Processual - Decisão 2026/2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nproc=4702&anoproc=2022>. Acesso em: 16 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL, Diário Oficial do Distrito Federal – DODF. **Editais de Chamamento Público nº 005/2016**. Distrito Federal, 2016. Disponível em:

<https://www.sepe.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/06/01-EDITAL-DE-CHAMAMENTO-P%C3%A9BLICO-N%C2%BA-005-2016.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal –SEL/DF. **Projeto Básico – Piscina de Ondas**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.esporte.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2022/04/Projeto-Basico-Piscina-de-Ondas.pdf>>. Acesso em: 16 abr. de 2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal –SEL/DF. **Concorrência – Piscina de Ondas**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://esporte.df.gov.br/concorrencia-piscina-de-ondas/>. Acesso em: 16 abr. de 2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal –SEL/DF. **Contrato de Obras e Instalações – Piscina de Ondas**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://esporte.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/10/Contrato-de-Prestacao-de-Servicos-23.2021.pdf>. Acesso em: 16 abr. de 2022.

SANTOS, Regerson Franklin; OLIVEIRA SOUZA, Adauto. Análise do Programa Estadual de Parceria Público-Privada em Mato Grosso do Sul. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Seção Três Lagoas, p. 31-57, 2018.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; SILVA, Raquel Lemos Alves. As parcerias público-privadas na administração pública moderna. **Revista de direito administrativo**, v. 265, p. 69-86, 2014.

FARINHA, Andre. **Aquário do Pantanal será inaugurado na próxima segunda-feira após 11 anos de obras**. TCE-MS, Mato Grosso do Sul, 2022. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/19664/b89d1f89aa0407b4bec3a0488263c2b3.pdf>. Acesso em 14 nov. 2022.

FIRMINO, Sandra I. Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 1270-1281, 2018.

FLÁVIO, Lúcio. **Reforma da Piscina com Ondas terá R\$ 8 milhões**. Agência Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2022/01/17/reforma-da-piscina-com-ondas-tera-r-8-milhoes/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

FRANCO, Heloisa Sousa. **Privatização dos presídios brasileiros: parceria público privada**. Artigo (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022.

FRIAS, Sílvia. **Cataratas desiste de administrar Aquário do Pantanal**. Campo Grande News, Mato Grosso do Sul, 2022. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/cataratas-desiste-de-administrar-aquario-do-pantanal>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

GRILO, Leonardo *et al.* A implementação de parcerias público-privadas como alternativa para a provisão de infra-estrutura e serviços públicos no Brasil: visão geral. **Revista Brasil Engenharia**, v. 565, p. 78-86, 2004.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As Parcerias na Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo *et al.* (org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LEONE, Thaissa. **Piscina de ondas do Parque da Cidade pode virar foco do mosquito da dengue**. Conlicitação. 2021. Disponível em: <https://conlicitacao.com.br/noticias/piscina-de-ondas-parque-da-cidade-pode- virar-foco-mosquito-da-dengue/>. Acesso em 02 abr. 2023.

MADER, Helena. Parcerias público-privadas são apostas da gestão de Ibaneis no GDF. **Correio Braziliense**. Brasília, 2019. Disponível: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/01/06/interna_cidade_sdf,729181/parcerias-publico-privadas-sao-apostas-da-gestao-de-ibaneis-no-gdf.shtml. Acesso em: 20 mar. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Licitação Aquário do Pantanal**. AGESUL. Mato Grosso do Sul, 2021. Disponível em: <https://www.agesul.ms.gov.br/licitacao-aquario-do-pantanal/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2015.

MARTINS, José Carlos *et al.* **Propostas para ampliar a participação das empresas**. 2 ed. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção, 2016.

MÁXIMO, Wellton. **Brasil tem um dos melhores ambientes para PPP na América Latina**. Agência Brasil. Brasília, 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-07/brasil-tem-um-dos-melhores-ambientes-para-ppp-na-america-latina>. Acesso em: 18 abr. 2023.

NAGAMINE, Lucas. **Como funcionam as Parcerias Público-Privadas?**. Politize, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/parcerias-publico-privadas-o-que-sao/>. Acesso em: 26 out. 2022.

OLIVEIRA, F. J. **O CONTEÚDO JURÍDICO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**. Tese (doutorado em direito) - Universidade Federal do Paraná. Defesa: Curitiba, 2006.

PALHARES, Gustavo. **Conheça 4 parcerias público-privadas que deram certo no Brasil**. Houer. 2019. Disponível em: https://blog.houer.com.br/parcerias-publico-privadas-que-deram-certo-no-brasil/?doing_wp_cron=1685563238.5653231143951416015625. Acesso em: 04 abr. 2023.

PATRIOLINO, Luana. Parada há 24 anos, Piscina com Ondas do Parque da Cidade será reativada. **Correio Braziliense**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/05/4923749-parada-ha-24-anos-piscina-com-ondas-do-parque-da-cidade-sera-reativada.html>. Acesso em: 27 fev. 2023.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos Ebape**. BR, v. 5, p. 01-14, 2007.

PÉRICO, Ana Elisa; DO NASCIMENTO REBELATTO, Daisy Aparecida. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 5, p. 1031 a 1052-1031 a 1052, 2005.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCEPE. **Parcerias Público-Privadas**. Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/3319/11-parcerias-publico-privadas.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

PINHEIRO, Armando Castelar, *et al.* **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento**. São Paulo: IFC, 2015.

RADAR PPP. **Legislação**. Radar PPP, 2023. Disponível em: <https://radarppp.com/informacao/legislacao/> RADAR PPP. Acesso em: 20 abr. 2022.

RADAR PPP. **Termômetro do Radar de Projetos (TRO)**. Radar PPP, 2023. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20230111-termometro-do-radar-de-projetos.pdf>. Acesso em 12 mai. 2023.

ROSA, Kélen Viviana Ceci Pillar. **PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTO (PPI) E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**: Os desafios da nova governança. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 61fl

RODRIGUES, Gabriela Ribeiro; GUIMARÃES, Sávio Tadeu. **Relações sociais e espaço público entre influências mútuas: uma análise a partir do Plano Piloto de Brasília**. Programa de Iniciação Científica-PIC/UniCEUB-Relatórios de Pesquisa, 2021.

RUFINO, Beatriz. Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.

SÃO PAULO. **LEI Nº 11.688**, DE 19 DE MAIO DE 2004.

SAVI, Antonio Francisco. **A inserção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como alternativa para a retomada do desenvolvimento da infra-estrutura no Brasil**. 2006. Disponível em:

https://simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/490.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

SEMOB – Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – **Comissão Técnica: Relatórios**. Brasília, 2021. Disponível em: < <https://semob.df.gov.br/via-ponte-paranoa/>>. Acesso em 04 out. 2022.

SILVA, Mauro Santos Organizador. **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022.

SILVA, Elaine. **Aquário do Pantanal: Grupo Cataratas anuncia desistência**. Capital News, Mato Grosso do Sul, 2022. Disponível em: <https://www.capitalnews.com.br/cotidiano/aquario-do-pantanal-grupo-cataratas-anuncia-desistencia/369067>. Acesso em 14 nov. 2022.

TANURE, Joana Dias. **O projeto de paisagismo de Burle Marx e equipe para o “parque da cidade” em Brasília/DF**. Brasília: UnB, 2007.

THE WORD BANK. Thematic Scores for Public-Private Partnerships in Brazil. 2023. Disponível em: <https://bpp.worldbank.org/economy/BRA?survey=PPP>. Acesso em 19 abr. 2023.

UNITED KINGDOM. **Public Private Partnerships**. Healthcare. UK, 2013. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266818/07_PPP_28.11.13.pdf. Acesso em 08 mar. 2023.

UNIT, *Economist Intelligence*. **Evaluating the environment for public–private partnerships in Latin America and the Caribbean**. The 2021/2022 Infrascopes, 2022.

UNITED NATIONS. **GUIDEBOOK: ON PROMOTING GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS**. New York and Geneva, 2008. 104 p. ISBN 978-92-1-116979-9. Disponível em: <<https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2022.

VIEIRA, Pedro Henrique Andrade. **Crise da meia idade? O processo de parceria público-privada no parque da cidade dona Sarah Kubitschek**. 2017.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique De laRocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.