FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

RELATÓRIO SOBRE MODELO DE CONTROLE DAS PPP

– PRODUTO 3 –

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO ..... **iii**
EQUIPE TÉCNICA ..... **v**
LISTA DE SIGLAS ..... **vii**
LISTA DE QUADROS **8**
LISTA DE FIGURAS **9**
I APRESENTAÇÃO E OBJETIVO **10**
II METODOLOGIA **11**
III. ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM CONTROLE DAS PPP **13**
3.1 Análise da experiência do NAO e da INTOSAI 16
IV. O MODELO DE CONTROLE DAS PPP **33**
4.1 O Processo de análise da licitação e contratação das PPP 34
4. 2 Estratégias de acompanhamento da execução contratual 41
V. MINUTA DE PROPOSTA DE SISTEMÁTICA DE CONTROLE DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP **46**

ANEXOS ..... **Volume II**
Anexo I – Matriz da IN PPP
Anexo II – Fluxograma do processo
Anexo III – Descrição das atividades

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O presente relatório apresenta o Modelo de Controle das Parcerias Público-Privadas (PPP), destacando, especificamente, o Processo de Análise da Licitação e Contratação das PPP e as Estratégias de Acompanhamento da Execução Contratual das PPP.

2. O modelo de controle compreende um conjunto de métodos e técnicas que poderá ser utilizado no controle de um determinado objeto, nesse caso, as PPP.

3. Para a construção dos modelos de controle, foram consideradas a Legislação Federal Brasileira acerca de PPP e as experiências internacionais apresentadas no 1º Relatório do Produto 3, assim como o conhecimento acumulado por parte da equipe da SEFID/TCU no controle de concessões e permissões de serviços públicos.

4. A metodologia de construção do Modelo de Controle aqui proposto baseou-se na realização de reuniões conjuntas entre a equipe da SEFID/TCU e a equipe da FGV.

5. A primeira parte do trabalho apresenta a Análise da Experiência Internacional em Controle das PPP, destacando temas e indicadores de controle adequados ao contexto do TCU.

6. A seguir, apresenta-se o Processo de análise da licitação e contratação das PPP, assim como as estratégias de Acompanhamento da Execução Contratual.

7. Vale a pena destacar que o detalhamento dos Métodos e das Técnicas de Controle do Processo de análise da licitação e contratação das PPP não será apresentado neste relatório, uma vez que será foco do 3º Relatório do Produto 3.

8. Na metodologia, será apresentada a Figura 1 que resume os insumos utilizados no decorrer das discussões em grupo para a construção dos modelos e estratégias de controle das PPP por parte do TCU.

9. O relatório destaca a criticidade do Processo de Análise da licitação e contratação das PPP, em comparação com outros processos de outorga já analisados pela SEFID/TCU, e aponta alguns fatores que justificam a elaboração de um modelo de controle que leva em consideração as especificidades da opção PPP.

10. Em termos de processo de execução contratual, o relatório apresenta uma categorização de estratégias em termos de *timing*, sujeitos, formas e abrangência da ação de controle exercida pelo TCU. Com base nessa classificação, busca-se auxiliar o processo de definições estratégicas do acompanhamento de execução contratual.

EQUIPE TÉCNICA

11. Para a realização deste relatório referente ao modelo de controle de PPP, a equipe técnica envolvida foi:

Por parte da FGV:

- Alketa Peci
- Lana Montezano
- Vânia Melo

Por parte do TCU/SEFID, participaram da discussão sobre o material elaborado pela FGV:

- Adalberto Santos de Vasconcelos
- Ana Beatriz Pascal Kraft
- Ângelo Henrique Lopes da Silva
- Carla Garcia Protásio
- Francisco Giusepe Donato Martins
- Josianne de Menezes Lima
- Ivan André Pacheco Rogedo
- Luciano Danni
- Lygia Maria Almeida Parente
- Marcelo Barros
- Marcelo Bemerguy
- Maria do Amparo Coutinho

- Maridel Piloto de Noronha
- Maurício de Albuquerque Wanderley
- Noemia Naomi Matayoshi

LISTA DE SIGLAS

BACEN – BANCO CENTRAL

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

CGP – COMITÊ GESTOR DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA FEDERAL

CPS – CUSTO PÚBLICO COMPARÁVEL

FGP – FUNDO GARANTIDOR DAS PPP

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

IN – INSTRUÇÃO NORMATIVA

INTOSAI – *INTERNACIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS*

LDO – LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

NAO – *NATIONAL AUDIT OFFICE*

PFI – *PRIVATE FINANCE INICIATIVE*

PPP – PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

QID – QUADRO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

SECOB – SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E PATRIMÔNIOS DA UNIÃO

SEFID – SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÃO

SEMAG – SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL

SPE – SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Questões relevantes ao controle de PPP 19
QUADRO 2 - Concessões administrativas a cargo da SEFID 37
QUADRO 3 - Concessões administrativas a cargo de unidades técnicas setoriais 37
QUADRO 4 – Pontos de controle nos sujeitos da ação controladora 44

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Desenvolvimento de métodos e técnicas de PPP 12

I APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

12. Este documento apresenta o 2º relatório referente ao Modelo de Controle de PPP do Produto 3 – Desenvolvimento de Métodos e Técnicas, que faz parte do Projeto de "Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação", cujo contrato de prestação de serviços nº 04/47-944 foi firmado entre o TCU e a FGV. O relatório subsidia também as atividades do projeto interno do TCU sobre o tema das Parcerias Público Privadas (PPP).

13. O principal objetivo deste relatório é delinear a sistemática de controle das PPP por parte do Tribunal de Contas da União. Para isto, o documento apresenta:

a) A experiência internacional em controle das PPP, abordando alguns pontos de reflexão decorrentes da adequação das sistemáticas de controle exercidas por entidades superiores de fiscalização ao contexto de controle no Brasil. Destaca-se, especificamente, a análise das estratégias recomendadas pelo NAO e das diretrizes da INTOSAI;

b) O processo da análise da licitação e contratação das PPP, especificando a descrição dos estágios e das atividades desse processo; e

c) A definição das estratégias de acompanhamento da execução contratual, apresentando uma categorização de possíveis estratégias a serem adotadas pelo TCU.

II METODOLOGIA

14. A realização de reuniões conjuntas entre a equipe da SEFID/TCU e a equipe da FGV serviu de base para a elaboração dos principais pontos deste relatório.

15. As reuniões podem ser divididas em quatro conjuntos temáticos:

a) *Análise da experiência internacional:* no decorrer das reuniões, analisaram-se as sistemáticas de controle presentes na matriz de indicadores do NAO e nas diretrizes da INTOSAI (apresentadas no 1º Relatório do Produto 3) com o objetivo de adaptá-las ao contexto do controle exercido pelo TCU. Paralelamente, este relatório apresenta também algumas reflexões decorrentes da adequação de outras experiências internacionais de controle ao contexto brasileiro;

b) *Elaboração da Matriz de Objetos de Controle da Lei nº 11.079/2004*: para a elaboração da matriz usou-se como ponto de partida a IN TCU nº 46/2004[1], complementada e modificada com base nas características da Lei das PPP e levando em consideração a análise da experiência internacional. O Anexo I – Matriz da IN PPP – apresenta o documento construído em conjunto pela SEFID/TCU e a FGV com os insumos obtidos no decorrer das reuniões que alimentaram as reflexões aqui apresentadas;

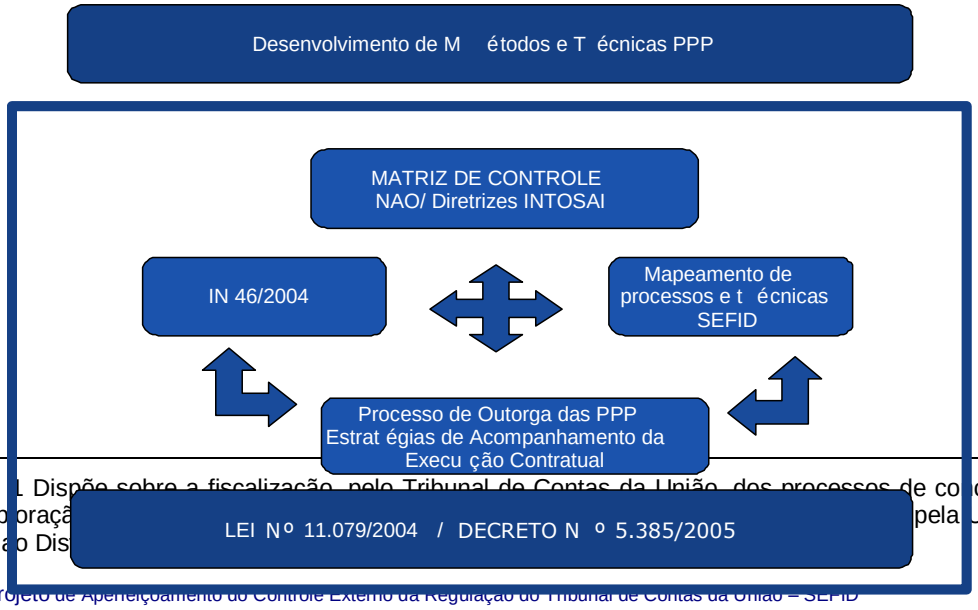
c) *Elaboração do processo de análise da licitação e contratação*: a versão preliminar do fluxo do processo da licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas foi elaborada pela FGV com base nos insumos obtidos no decorrer das reuniões realizadas para discutir a IN de PPP e

considerando os demais processos da SEFID/FGV. O processo foi validado em reuniões conjuntas das equipes;

d) *Definição da sistemática de controle do acompanhamento da execução contratual:* uma classificação de possíveis estratégias de acompanhamento da execução contratual foi construída, levando em consideração a trajetória do trabalho da SEFID e a análise das experiências internacionais.

16. A Figura 1 resume o Quadro Conceitual de desenvolvimento do Processo de Análise da Outorga (licitação e contratação) e das Estratégias de Acompanhamento da Execução Contratual das PPP, levando em consideração os principais insumos utilizados no decorrer do processo: a análise da experiência internacional em controle das PPP (Matriz de Controle NAO/ Diretrizes INTOSAI), o conhecimento existente no âmbito da SEFID/TCU (manifestado no uso da IN TCU nº 46/2004 e dos processos e técnicas previamente registrados como pontos de partida da análise) e o enfoque trazido pela legislação nacional relativa às PPP (Lei N° 11.079/2004 e Decreto N° 5385/2005).

FIGURA 1 – Desenvolvimento de métodos e técnicas de PPP



1 Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, dos processos de concessão para exploração [illegible] pela União a estado, [illegible]

III. ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM CONTROLE DAS PPP

17. O 1º Relatório do Produto 3 destacou o papel desempenhado pela Inglaterra na concepção e implementação de PPP. É possível afirmar que a experiência inglesa e os conceitos que sustentaram seu modelo de PPP serviram de base à divulgação de modelos de PPP em vários países do mundo.

18. Nesse contexto, mesmo que os outros países analisados apresentem algumas peculiaridades no decorrer do processo de adoção das PPP, grosso modo, prevalecem conceitos, técnicas e práticas transferidas do contexto inglês.

19. Em linhas gerais, é possível destacar algumas lições da análise da experiência internacional em controle das PPP, tendo em vista as especificidades brasileiras:

    a) A prevalência do mesmo fator impulsionador das PPP – a possibilidade de aliviar as pressões fiscais e orçamentárias do setor público – pode incentivar o *recurso imediato às PPP* sem justificativas econômico-financeiras sustentáveis ou racionalidade técnica. Essas condições podem apresentar-se no caso brasileiro, o que influenciaria uma postura imediatista na aplicação das PPP e demandaria uma ação especial por parte do TCU, desde as primeiras fases conceituais dos projetos PPP;

b) A existência de um amplo espectro de modalidades e arranjos contratuais de PPP na maioria dos países estudados facilita um *enfoque comparativo* na escolha do melhor projeto. O Custo Público Comparável (CPS) – um método quantitativo de análise que compara as diferentes formas de execução de um projeto pelo setor público com a opção PPP –, é a forma de operacionalização desse enfoque comparativo. O tratamento das PPP como mais uma alternativa de provisão do serviço público tem a vantagem de criar condições objetivas para a escolha da melhor opção em termos da *value for money*. No caso brasileiro, a inexistência do CPS, assim como a dificuldade de aferir a *value for money* dos projetos, demandam a reflexão comparativa por parte do TCU, desde os primeiros estágios do processo, e/ou a concepção de técnicas alternativas de controle de projetos PPP em comparação com outras formas de concessão;

c) No Brasil, diferentemente de outros países, optou-se por uma definição legal específica às PPP. A perspectiva comparativa, no entanto, pode ser estimulada para incentivar o contraste dos conceitos de concessão patrocinada e administrativa, definidas pela Lei Nº 11.079/2004, com a concessão comum ou com o contrato de obras. Esse enfoque também pode propiciar um modelo de gestão compartilhado, com a participação de vários órgãos internos do TCU com experiência consolidada nessas áreas;

d) O caso português demonstra a relevância do envolvimento do órgão de controle nas *etapas prévias* do processo de licitação, de forma a evitar a ocorrência de erros de modelagem, planejamento e alocação de riscos em projetos PPP;

e) A experiência portuguesa também aponta a necessidade de tratamento adequado do *risco ambiental* (o que ocasiona diversos reequilíbrios

econômico-financeiros nos contratos em vigor) desde as fases iniciais dos projetos PPP;

f) Em termos de sistemáticas de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas de Portugal, destaca-se o enfoque *preventivo* que implica uma vistoria prévia sobre os procedimentos dos contratos de maior vulto sobre a qual não há possibilidade de recurso ao Poder Judiciário, de modo que, se não houver aprovação do Tribunal (exame prévio), a contratação não será possível. No entanto, a experiência é limitada em termos de desenvolvimento de sistemáticas de controle em outras fases do processo de implementação das PPP;

g) A experiência irlandesa destaca a importância de *tratamento sistêmico* e *visão de longo prazo* de projetos PPP. Assim, a estratégia de vincular a implementação de projetos PPP a um Plano de Desenvolvimento Nacional pode ser vista como uma forma de evitar seu impacto futuro nas contas públicas. Destaca-se também o importante papel do órgão coordenador do processo (*National Development Finance Agency).* No caso do Brasil, a Lei Nº 11.079/2004 estabelece critérios de vinculação das PPP com a LDO (Lei das Diretrizes Orçamentárias) e com o plano plurianual, numa ótica predominantemente operacional;

h) O *impacto* das PPP sobre as contas públicas futuras destaca-se como um dos principais desafios da adoção de um programa maciço de PPP. No Brasil, esses parâmetros são estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e apontam para outras dimensões de controle a serem consideradas pelo TCU;

i) A *avaliação por resultados*, um dos conceitos ingleses internacionalmente transferido na adoção das PPP, faz-se presente também no contexto brasileiro. A Lei das PPP especifica que os

contratos de parceria devem definir os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, privilegiando uma avaliação por resultados e definindo outro ponto de controle a ser considerado pelo TCU;

j) Em todos os países estudados, prevalece uma concepção mais flexível do processo licitatório das PPP, sustentada pelo conceito de diálogo competitivo. No Brasil, não se adotou a mesma postura, facilitando, em termos práticos, a ação do órgão controlador. De certa maneira, a lei brasileira das PPP compensa a ausência do diálogo competitivo pelo incentivo ao uso de consulta e/ou audiência pública antes de lançamento do projeto de PPP. A opção pela audiência pública pode constituir um importante objeto de controle por parte do TCU;

k) A experiência inglesa também é rica na fase de acompanhamento da execução contratual. A Matriz de Controle do NAO vai ser objeto de análise mais detalhada a seguir e sua adaptação é apresentada no Quadro 1.

3.1 Análise da experiência do NAO e da INTOSAI

20. A existência de sistemáticas de controle consistentes e validadas empiricamente nos vários projetos de PPP existentes na Inglaterra justifica uma análise mais aprofundada das sistemáticas de controle elaboradas e testadas empiricamente pelo *National Audit Office* (NAO), visando a sua adequação e possível adaptação ao contexto de controle exercido pelo TCU.

21. De fato, o longo e contínuo envolvimento em projetos PPP, por parte dos órgãos públicos, demandou um esforço de concepção e aplicação prática de sistemáticas de controle por parte do NAO. A experiência acumulada em termos de controle das parcerias público-privadas se consolida numa matriz que integra as fases do projeto com o tema de gestão de projetos PPP. A matriz apresenta um importante ponto de partida para traçar os modelos de controle de PPP pelo TCU, haja vista que se baseia na análise de mais de 50 relatórios publicados pelo NAO sobre projetos dessa modalidade, além de subsidiar, inclusive, a elaboração das Diretrizes sobre Melhores Práticas para a Auditoria de Financiamentos Público-Privados e de Concessões (apresentadas no Anexo II do Relatório 1).

22. Com esta finalidade, realizou-se exame minucioso da Matriz de Controle do NAO com o objetivo de selecionar indicadores de controle relevantes para o contexto de fiscalização das PPP no Brasil. Além dos indicadores dessa Matriz de Controle do NAO, foram analisadas as diretrizes da INTOSAI que sintetizam a experiência de várias entidades superiores de fiscalização em matéria das PPP (observando que as diretrizes coincidem, em boa parte, com a matriz elaborada pelo NAO).

23. A escolha dos indicadores adequados à ação do TCU em matéria de PPP foi condicionada pelos seguintes fatores:

a) processos de trabalhos já utilizados no âmbito da SEFID/TCU em matéria de concessões de serviços públicos;

b) conhecimento acumulado pela equipe do TCU nos processos de outorga do ato delegatório de serviço público e de execução contratual;

c) incompatibilidade de alguns temas e indicadores usados no âmbito internacional com o contexto brasileiro (por exemplo, a inexistência do diálogo competitivo na fase de licitação); e

d) oportunidade de melhoria de processos avaliados criticamente pela equipe da SEFID/TCU (por exemplo, o acompanhamento de execução contratual).

24. O Quadro 1 , a seguir, resume as questões relevantes ao contexto de controle exercido pelo TCU.

QUADRO 1 – Questões relevantes ao controle de PPP

- **Análise estratégica** - essa fase engloba os passos seguidos pela autoridade concedente para especificar o plano de negócios e a decisão de licitar por meio de uma solução de PPP.

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
O projeto se ajusta às necessidades de negócio especificadas pelo setor público.	- A melhor forma do projeto foi selecionada - PPP ou concessão tradicional – estudo de viabilidadejustificativas e fundamentações.	- 1º Estágio, (a) ato justificativo quanto a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada, fundamentado estudo técnico como estabelece o art. 10,"I","a", "b" e "c" da Lei nº 11.079, de 2004. - Alínea b do inciso I do Art. 4º da minuta de IN PPP
	- Verificar hipóteses de inclusão e exclusão do projeto como PPP.	
	- Os resultados relativos aos serviços demandados são especificados – (indicadores de desempenho).	- 1º Estágio, (j) quadro contendo os indicadores de desempenho bem como a justificativa para sua escolha. - Alínea k do inciso I do Art. 4º da minuta de IN PPP

Bussiness Theme	Questão	PROPOSTA DA IN PPP
PPP é o mecanismo adequado para a prestação do serviço público.	- O projeto foi avaliado como parte de um programa adequado de investimentos de PPP (LRF 1%).	- 1º Estágio, (b) II. Estudos de impacto orçamentário-fiscal. - Alínea m do inciso I do Art. 4º da minuta de IN PPP
	- Existe uma adequada especificação do plano de negócios, justificando a opção por PPP.	- 1º Estágio, (a) ato justificativo quanto a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada, fundamentado estudo técnico como estabelece o art. 10,"I","a", "b" e "c" da Lei nº 11.079, de 2004.
	- As razões qualitativas/quantitativas pela opção pela PPP são claramente justificadas.	
	- A performance dos serviços sob os arranjos atuais foi especificada para possibilitar o monitoramento futuro da performance do contratante do PPP (indicadores de desempenho).	- 1º Estágio, (j) quadro contendo os indicadores de desempenho bem como a justificativa para sua escolha.

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
Existe uma boa qualidade de gestão do projeto.	- Foi construída/existe uma estrutura adequada de governança para o projeto.	- Auditoria operacional. - § 2º do Art. 6º da Minuta de IN PPP
	- Existe um cronograma realista para a licitação do projeto.	- Auditoria operacional – 2º estágio (a) comprovante de convocação de consulta pública para discussão da minuta de edital e de contrato (art. 10, VI). - § 2º do Art. 6º da Minuta de IN PPP
	- Uma equipe bem preparada e experiente vem conduzindo o processo de licitação.	- Auditoria operacional. - § 2º do Art. 6º da Minuta de IN PPP
	- (audiência/ consulta pública prévia) A forma de consulta à equipe e aos usuários, durante o processo de licitação, foi especificada.	- 2º estágio (a) comprovante de convocação de consulta pública para discussão da minuta de edital e de contrato (art. 10, VI). - Alíneas a e d do inciso II do Art. 4º da minuta de IN PPP

Bussiness Theme	Questão	PROPOSTA DA IN PPP
Existe um ótimo equilíbrio entre os custos, a qualidade e a flexibilidade.	- Sondagens de mercado (custos dos serviços e investimentos, nível de qualidade e alternativas a solução adotada) foram desenvolvidos para gerar a máxima competição para um projeto de PPP.	- Auditoria. - § 2º do Art. 6º da Minuta de IN PPP
	- O tratamento favorável, em termos de contabilidade para o setor público, não compromete o equilíbrio satisfatório do projeto proposto (contabilização adequada – investimento ou despesas de custeio).	- Análise específica caso a caso (Exemplo: PPP Datacenter - Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – vantagem contabilização ativo imobilizado; ver ativos ponderados pelo risco-índice de Basiléia). - 1º Estágio – (b) Estudos de impacto orçamentário-fiscal (itens 1 a 6) – verificação pela Semag.
Existe uma alocação e gestão efetiva	- O poder público avaliou plenamente os riscos associados ao projeto (matriz de risco).	- 1º Estágio – (k) repartição dos riscos entre as partes e a justificativa para sua alocação. - Alínea L do inciso I do Art. 4º da minuta de IN PPP

de riscos.	- O poder público previu os riscos de licitação de forma adequada (restringir a competição, garantias para assinatura do contrato, etc.).	- 2º Estágio – Edital (Exemplo: Índice de liquidez, garantias, critérios restritivos à competição). - Alínea L do inciso I do Art. 4º da minuta de IN PPP

- **Licitação** – engloba os passos relativos à seleção da proposta mais vantajosa.

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
O projeto se ajusta às metas ou objetivos do Poder Concedente.	- As especificações de resultado no processo de licitação respondem de forma adequada às necessidades do negócio (critérios do edital para selecionar o licitante vencedor). - As regras do edital garantem a observância dos princípios licitatórios?	- 2º Estágio – Edital. - Alínea b do inciso II do Art. 4º da Minuta da IN PPP
	- Sistemas consistentes de mensuração de performance (QID) e de pagamento foram especificados (contra-prestação do governo), de modo a refletir os requisitos do negócio de forma satisfatória.	- 1º Estágio – j) quadro contendo os indicadores de desempenho bem como a justificativa para sua escolha. - Alínea b do inciso II do Art. 4º da Minuta da IN PPP

PPP é o mecanismo adequado para prestação do serviço público.	- O setor público estimulou a inovação, permitindo uma varie7dade de soluções/propostas.	- 1º Estágio - b) estudos de viabilidade técnica, jurídica, econômica e financeira do empreendimento, contendo as informações (vide matriz IN PPP – Anexo I) e outras que o gestor do processo julgue necessárias.
	- O setor público verificou se a justificativa apresentada para a PPP especificada no plano do negócio é válida.	- Alínea e do inciso I do Art. 4º da Minuta da IN PPP

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**

Existe uma boa qualidade de gestão do projeto.	- Existe uma boa equipe de projeto durante a fase de licitação. - Um calendário claro e realista para o processo de licitação é mantido. - Prováveis pontos contratuais têm sido identificados antes do início da licitação. - Os custos da licitação estão controlados. - Existe um processo claro para avaliação de propostas e determinação dos critérios de avaliação. - O poder público tem clareza sobre os arranjos necessários de governança para o projeto, assim que se torna operacional.	- 2º Estágio. - Inciso I do Art. 4º da Minuta da IN PPP - § 2º do Art. 6º da Minuta de IN PPP
Existe um ótimo equilíbrio entre os custos, a qualidade e a flexibilidade.	- A oferta economicamente mais vantajosa foi selecionada.	- 4º Estágio – prazos - e) a cópia da proposta econômico-financeira apresentada pela licitante vencedora e dos correspondentes anexos. - Alínea b do inciso IV do Art. 4º da Minuta da IN PPP
Existe uma alocação e gestão efetiva de riscos.	- O risco melhor gerido pelo setor privado foi transferido como parte do contrato proposto. - Procedimentos para a gestão de riscos de licitação estão funcionando e são atualizados quando é cabível.	- 1º Estágio - k) repartição dos riscos entre as partes, associada ao projeto e a justificativa para sua alocação. - Alínea b do inciso II do Art. 4º da Minuta da IN PPP (minuta de contrato)

- **Assinatura do contrato** – está relacionada com todas as atividades entre a seleção da proposta mais vantajosa e a assinatura do contrato.

Bussiness Theme	Questão	PROPOSTA DA IN PPP
O projeto se ajusta às necessidades de negócio especificadas pelo setor público.	- O contrato reflete a minuta constante do edital (as necessidades do setor público).	- 5º Estágio. - Alínea c do inciso V do Art. 4º da Minuta da IN PPP
Existe uma boa qualidade de gestão do projeto.	- Existem arranjos apropriados de gestão contratual.	- Auditoria.
Existe um ótimo equilíbrio entre os custos, a qualidade e a flexibilidade	- A oferta é viável a longo e curto prazo.	- 4º Estágio. - Item 3 da alínea b do inciso IV do Art. 4º da Minuta da IN PPP
Existe uma alocação e gestão efetiva de riscos	- A transferência final do risco acordado no contrato foi revisada para verificar se está apropriada.	- 15º ESTÁGIO (VERIFICAÇÃO CONTRATO ASSINADO). - Alínea c do inciso V do Art. 4º da Minuta da IN PPP

	- O poder público tem um plano de gestão de riscos para a fase de implementação do contrato.	- 5º ESTÁGIO (VERIFICAÇÃO CONTRATO ASSINADO). - Alínea c do inciso V do Art. 4º da Minuta da IN PPP.

- **Implementação pré-operacional** – abrange a fase entre a assinatura do contrato e o início da prestação dos serviços. Engloba licitação, quando a construção ou entrega da infra-estrutura é parte do contrato (Exº desembolso público).

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
O projeto se ajusta às necessidades de negócio especificadas pelo setor público.	- O ativo foi entregue conforme as especificações contratuais.	- Acompanhamento execução. - Termo de comprovação definitivo das obras aceitas (art. 7º).

Existe uma boa qualidade de gestão do projeto.	- Uma boa avaliação pós-licitação tem sido desenvolvida. - Todas as principais questões do fechamento do contrato têm sido resolvidas. - Existem providências acerca do efetivo controle e resolução de problemas materiais que podem surgir. - Sistemas têm sido desenvolvidos para lidar com os novos ativos e a provisão do serviço. - Arranjos de governança continuam a ser apropriados. - Transferência correta de capacidades dentro do setor público tem acontecido (da licitação para a gestão contratual).	- Auditoria. - Execução contratual - QID - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP.

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
Existe um ótimo equilíbrio entre os custos, a qualidade e a flexibilidade.	- Aumentos de preços são relacionados apenas a mudanças de prioridades por parte do setor público, com base no melhor *value for money* (reajuste e revisão tarifária).	- Execução contratual - Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP. - Inciso I do art. 10º da Minuta de IN PPP.

Existe uma alocação e gestão efetiva de riscos	- Os procedimentos de mitigação de riscos estão funcionando adequadamente.	- Execução contratual

- **Fase operacional inicial** – refere-se à performance nos três primeiros anos após o começo dos serviços operacionais, quando as partes se tornam sujeitas a uma curva de aprendizagem. (EXECUÇÃO CONTRATUAL)

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
O projeto se ajusta às necessidades de negócio especificadas pelo setor público.	- A provisão dos resultados do serviço está satisfazendo aos requerimentos contratuais. - O ativo se ajusta ao propósito. - No caso da diferença entre os serviços contratuais e a demanda do negócio, verificar se a autoridade pública tem atuado para alinhá-los.	- Auditoria – informar-se sobre quem faz a verificação do nível de serviço. - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP.
Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
Os usuários apoiam o progresso do projeto.	- Existe um bom nível de satisfação dos usuários.	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP

Existe uma boa qualidade de gestão do projeto.	- As estruturas de governança têm sido usadas de forma apropriada. - O setor público toma medidas para assegurar que as equipes do projeto tenham capacidade e conhecimento adequados para a boa provisão do serviço.	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
Existe uma alocação e gestão efetiva de riscos.	- A alocação de riscos se mantém sustentada operacionalmente.	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP

- **Fase operacional de maturação** – engloba a performance a partir do quarto ano até o fim do contrato. (ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL)

Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**
O projeto se ajusta às necessidades de negócio especificadas pelo setor público.	- A provisão do resultado do serviço satisfaz à demanda do negócio principal (*core business*);	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
	- O ativo ainda se ajusta ao proposto e é mantido com um bom padrão (acompanhamento do nível de serviço).	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
Os usuários apoiam o progresso do projeto	- O bom nível de satisfação dos usuários.	- Auditoria. - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
Existe uma boa qualidade de gestão do projeto	- As estruturas de governança ainda são apropriadas. - As equipes do projeto continuam a ter as adequadas capacidades e conhecimentos para a boa provisão do serviço. - o setor público tomou medidas de planejamento para o fim do contrato?[2]	- Auditoria. - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
Bussiness Theme	**Questão**	**PROPOSTA DA IN PPP**

2 Este indicador é utilizado apenas quando o contrato se aproxima do fim.

Existe um ótimo equilíbrio entre os custos, a qualidade e a flexibilidade.	- Existe uma contrapartida adequada do investimento e a continuidade da prestação do serviço.	- Fixação de limites – necessidade de investimento. - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
Existe uma alocação e gestão efetiva de riscos.	- Verificar se, durante a execução do contrato, os riscos alocados as partes permanecem coerentes com o que foi pactuado.	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
	- Os procedimentos de gestão de risco do setor público são atualizados e funcionam alinhados com as circunstâncias mutáveis.	- Auditoria - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP
	- O tratamento contábil para os ativos permanece consistente com a transferência real de riscos para o setor privado (contabilidade investimento e despesas correntes).	- Adequada às normas da STN – contas do governo. - § 2º do art. 7º da Minuta de IN PPP

IV. O MODELO DE CONTROLE DAS PPP

25. A lei das PPP define dois tipos de concessões: patrocinada e administrativa. O arcabouço normativo-legal elaborado no âmbito do TCU, no início dos processos de desestatização, posiciona esse órgão de controle em relação à fiscalização das concessões, permissões e autorizações de serviços públicos (IN 10/1995), assim como serve de ponto de partida aos modelos de controle definidos a partir da lei das PPP, especialmente para concessão patrocinada.

26. De acordo com a Instrução Normativa – IN TCU nº 27/1998[3], o controle das concessões e permissões é feito em duas etapas:

a) a análise da outorga do ato delegatório; e

b) o acompanhamento da execução contratual.

27. A IN TCU nº 27/1998 definiu que a fiscalização dos processos de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos deve ser concomitante, sendo o seu acompanhamento realizado em estágios, mediante análise de documentação remetida pelo poder concedente ou licitante.

28. Outras outorgas e contratos têm sido considerados similares às concessões de serviços públicos. A similaridade entre esses contratos decorre principalmente do que se segue:

a) as transações envolvem grandes valores;

b) os contratos têm longa vigência ou vigência superior a cinco anos;

3 Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Revoga as INs TCU nº 7/94 e 10/95

c) trata-se de serviços de prestação contínua, em que a administração deve zelar pela sua continuidade; e

d) há repercussões fiscais de longo prazo.

29. A estratégia de controle que tem se mostrado mais adequada a esses contratos é a fiscalização prévia à instituição do compromisso entre a Administração e os particulares. Essa é a lógica da Instrução Normativa IN TCU nº 27/1998. A magnitude dos investimentos e das repercussões socioeconômicas advinda desses contratos reduz drasticamente a eficiência dos reparos de eventuais incorreções detectadas nas instâncias de controle posteriores à assinatura dos mesmos. Não se trata, portanto, de mera formalidade. Trata-se de aprimoramento da atuação do controle consagrada por este Tribunal desde a edição das IN's TCU n.º 7/94 e n.º 10/95 ,que já possibilitou correções de falhas de grande magnitude econômica em processos de privatização e delegação bem como favoreceu o aprimoramento desses processos no que concerne à transparência, à eficiência, ao respeito às leis e aos regulamentos e ao próprio controle social

30. A construção dos processos de controle das PPP buscou preservar e aprimorar a lógica subjacente à IN TCU nº 27/1998 e, posteriormente, à IN TCU nº 46/2004.

4.1 O Processo de análise da licitação e contratação das PPP

31. Considerando que a licitação e contratação é um processo bem delimitado no tempo, mas com repercussões para o todo o prazo da concessão, a criticidade de verificação dos aspectos legais, da viabilidade técnico-

econômica e das implicações ambientais, nessa fase, já tinha sido reconhecida por parte do TCU (Gomes et al., 1998).

32. A especificidade do modelo das PPP em implementação no Brasil influencia o grau de criticidade do seu processo de controle. Como já destacado no 1º Relatório, o processo de adoção das PPP no Brasil insere-se no quadro de aprimoramento de um arcabouço jurídico-institucional que viabiliza investimentos em setores de infra-estrutura. O modelo híbrido das PPP é caracterizado como uma espécie de concessão, baseada em subsídios públicos parciais ou totais, em que se combinam características dos contratos de concessão patrocinada – em que há a contraprestação do Estado – e de concessão administrativa – em que o governo arca integralmente com o pagamento do serviço.

33. O Processo de análise da licitação e contratação das PPP torna-se mais crítico considerando que os fatores impulsionadores das PPP (analisados no I Relatório) podem influenciar sua adoção de forma a aliviar as pressões fiscais e orçamentárias do setor público, em detrimento de uma escolha que busque otimizar os ganhos de eficiência e o compartilhamento adequado de riscos com o setor privado. A ausência de um histórico de contabilização de custos no setor público brasileiro, que possa fazer uso de instrumentos usados internacionalmente como o *Public Sector Comparator*, aliada ao imperativo de viabilizar investimentos em setores de infra-estrutura podem dificultar um adequado processo análise da licitação e contratação de PPP que justifique a opção por essa forma de parceria em detrimento de outras.

34. No decorrer da análise da experiência internacional, foi possível identificar uma atenção especial dedicada à justificativa governamental pela opção de PPP vis-à-vis outras formas de implementação de projetos. É a melhoria da *value for money*, possibilitada pela adequada transferência de riscos para o setor privado, que deve justificar a opção PPP e essa melhoria deve ser

comprovada de forma antecipada pelos órgãos públicos que decidirem entrar numa PPP.

35. Outro fator que influencia o grau de criticidade do Processo de Outorga das PPP é relativo ao impacto futuro dos projetos nas contas públicas, especificamente no Brasil, levando em consideração as diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei nº 11.079/2004 das PPP busca minimizar a hipótese de indisponibilidade de recursos públicos futuros, definindo rígidas obrigações de responsabilidade fiscal nos artigos 4, inciso IV, 10, 22 e 28 e prevendo a possibilidade de audiência pública prévia dos projetos a serem objeto de contratação.

36. Essa característica influencia a concepção cooperativa do modelo de gestão do processo de controle das PPP, uma vez que amplia a gama de pontos de controle a ser considerada.

37. De fato, um dos principais pontos de discussão da equipe foi a análise da responsabilidade da SEFID, com relação a outras unidades técnicas do TCU, no modelo de gestão do processo de controle das PPP, especificamente com relação às concessões administrativas - modalidade que não se encontra tão próxima às atividades atuais da secretaria mais identificadas com as concessões patrocinadas.

38. Os quadros a seguir resumem a análise dos pontos favoráveis e desfavoráveis decorrentes da alocação do processo de controle das concessões administrativas a cargo da SEFID ou a cargo de outras unidades técnicas do TCU.

QUADRO 2 - Concessões administrativas a cargo da SEFID

CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS A CARGO DA SEFID	
PONTOS FAVORÁVEIS	**PONTOS DESFAVORÁVEIS**
Conhecimento de avaliação econômico-financeira.	Quantidade de processos a cargo de uma unidade técnica.
Homogeneidade de jurisprudência.	Desconhecimento do tema setorial pode levar à dependência de auxílio externo (parecer de outras unidades técnicas).
Conhecimento da matéria PPP – análise de contratos, editais e execução contratual, etc.	Não disseminar o conhecimento pelo TCU.
Identificação de boas práticas, podendo ser difusor entre setores.	Contra a filosofia (especialização) adotada na SEFID, ou seja, especialização por processo e por setor.
Aperfeiçoamento da sistemática de métodos e técnicas.	
Facilidade de interlocução entre TCU e Gestores.	
Não haverá dúvidas quanto à unidade responsável pela instrução do processo.	
O processo não ficará para 2ª prioridade.	

QUADRO 3 - Concessões administrativas a cargo de unidades técnicas setoriais

CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS A CARGO DE UNIDADES TÉCNICAS SETORIAIS	
PONTOS FAVORÁVEIS	**PONTOS DESFAVORÁVEIS**
	SEFID pode ser acionada para fazer um parecer técnico ou opinar quanto ao mérito, por vezes, em caráter de emergência. Consequentemente, a alocação das concessões administrativas a cargo de unidades técnicas setoriais pode não diminuir o

CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS A CARGO DE UNIDADES TÉCNICAS SETORIAIS	
PONTOS FAVORÁVEIS	**PONTOS DESFAVORÁVEIS**
	fluxo de trabalho da SEFID.
	Baixa incidência de processos para cada unidade técnica, dificultando a disseminação de conhecimentos (somente poucos ACE trabalharão em processos de PPP esporadicamente) e a especialização.

39. A preponderância dos pontos favoráveis decorrentes da responsabilidade direta da SEFID em termos de PPP demonstra a importância do envolvimento direto da secretaria na gestão do modelo de controle das PPP. No entanto, os processos de análise da licitação e contratação das PPP aqui apresentados especificam um papel relevante para a participação de outras unidades técnicas do TCU, especificamente, da SEMAG e da SECOB. Tal fato deve-se à especialização dessas Secretarias para analisar estudos orçamentários/fiscais e projetos de investimento em obras, respectivamente, viabilizando uma análise mais específica desses assuntos em processos de outorga de Parcerias Público-Privadas.

40. Em termos de atores organizacionais responsáveis para o encaminhamento do processo de outorga das PPP no âmbito federal, a Lei especifica o papel do **Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas Federal – CGP**, instituído pelo Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Entre as suas competências se destacam:

- Definição dos serviços prioritários para execução no regime de PPP;
- Definição dos critérios para subsidiar a análise sobre conveniência e oportunidade de contratação sob o regime de PPP;

- Elaboração e envio ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União de relatório anual de desempenho de contratos de PPP;

- Estabelecimento dos modelos de editais de licitação e de contratos de PPP bem como dos requisitos técnicos mínimos para sua aprovação; e,

- Estabelecimento dos procedimentos básicos para acompanhamento e avaliação periódicos dos contratos de PPP.

41. Considerando que a Lei das PPP, especialmente na sua modalidade de Concessão Patrocinada, é uma adequação da Lei das Concessões em setores de infra-estrutura, tomou-se o ponto de partida para o desenvolvimento da Matriz de Objetos de Controle e do processo de outorga das PPP a IN TCU nº 46/2004, reconhecida como marco normativo relevante, seja pelo público externo (Ver Relatório Produto 6), seja pelos membros da SEFID/TCU.

42. Dessa forma, foram especificados os seguintes estágios que compõem o Processo de análise da licitação e contratação das PPP:

- **Pré-estágio**: *Audiência pública*, quando ocorrer - realização de acompanhamento da unidade responsável, por meio de presença física no momento em que o Órgão Gestor obtém informações acerca do projeto de PPP com o público-alvo.;

- **1º estágio**: *Análise da Viabilidade do negócio* (técnica, econômico-financeira e ambiental) – estágio que consiste na unidade responsável do TCU em analisar as justificativas do negócio e os parâmetros a serem adotados na licitação, ou seja, os estudos de viabilidade desenvolvidos pelo órgão gestor para subsidiar o procedimento licitatório;

- **2º estágio:** *Análise do Edital de licitação* – estágio em que a unidade responsável do TCU analisa o edital de licitação e seus anexos, encaminhados pelo órgão gestor, verificando se as cláusulas propostas estão condizentes com o estudo de viabilidade e a legislação pertinente ao assunto. Neste estágio, também são observados pelo TCU, a realização da consulta pública, bem como seus resultados;

- **3º estágio**: *Análise da Habilitação e possíveis recursos* – estágio em que a unidade responsável do TCU verifica, a partir dos documentos encaminhados pelo órgão gestor, se a comissão de licitação realizou o processo licitatório com transparência e se habilitou as empresas que cumpriram os requisitos necessários;

- **4º estágio**: *Análise das Propostas técnicas e econômico-financeiras* – estágio em que a unidade responsável do TCU analisa os documentos, encaminhados pelo órgão gestor, referentes as propostas entregues pelos participantes do processo licitatório, quando existem, e em que é realizado o Leilão;

- **5º estágio**: *Análise do contrato* – estágio em que a unidade responsável do TCU verifica os documentos, encaminhados pelo órgão gestor, que consolidam a contratação da PPP para, conferindo se o conteúdo do contrato firmado está de acordo com a minuta anexa ao edital e na proposta vencedora.

43. O fluxo do processo encontra-se no Anexo II deste relatório, bem como a descrição de suas atividades no Anexo III. Além disso, o processo de análise da licitação e contratação de PPP está disponível no site SEFID -

gvconsult.com.br/ppp2/default.html, o qual deverá ser incluído pela SEFID na sua Intranet quando da aprovação deste relatório.

4. 2 Estratégias de acompanhamento da execução contratual

44. No decorrer do processo de acompanhamento da execução contratual das concessões comuns, o TCU avalia o cumprimento das cláusulas contratuais, especificamente com relação à tarifa praticada, à qualidade do serviço prestado e à efetiva realização dos investimentos especificados.

45. No caso das PPP, além dos objetivos acima especificados, existem outros objetos importantes de controle, por exemplo, aqueles relativos à contraprestação do governo.

46. De forma geral, a execução contratual é acompanhada por meio de auditorias e inspeções, além do exame de Relatório Consolidado de Acompanhamento elaborado pelos órgãos responsáveis pela concessão (GOMES et al., 1998).

47. No entanto, a opção para as estratégias que vão ser utilizadas pelo TCU no decorrer do processo de execução contratual dependerá de alguns fatores, tais como:

a) disponibilidade de recursos (humanos e físicos) necessários para acompanhar os projetos PPP;

b) cooperação de outras secretarias do TCU (SEMAG, SECOB e outras unidades técnicas especializadas no objeto da PPP); e

c) escolha de estratégias relevantes e otimizadoras em termos de fluxos e processos de trabalhos.

48. Uma primeira importante decisão acerca das estratégias de acompanhamento da execução contratual é relacionada com o ***timing* da ação controladora.** Duas decisões estratégicas podem ser relacionadas com o timing da execução contratual:

    a) momento de entrada ou ponto inicial do processo;

    b) periodicidade de acompanhamento da execução contratual ao longo do período previsto no contrato.

49. Nas PPP brasileiras, a contraprestação governamental ocorre após o término das obras, este momento pode ser considerado o ponto inicial do Processo de Execução Contratual.

50. Sobre a periodicidade, a experiência internacional sugere que essa não necessariamente precisa ser tratada de maneira uniforme. Particularmente, a experiência inglesa mostra a relevância de um acompanhamento mais intensivo dos projetos PPP no decorrer dos 3 (três) primeiros anos de implementação, quando ocorrem ganhos de aprendizagem.

51. Dessa forma, recomenda-se a divisão em duas etapas:

    a) fase inicial de execução contratual; e

    b) fase de maturidade de execução contratual.

52. Outra decisão acerca das estratégias de acompanhamento da execução contratual tem a ver com os **sujeitos da ação controladora**.

53. Assim, o TCU pode optar por uma estratégia de controle do órgão regulador ou de outro órgão da administração pública federal responsável pelo acompanhamento de determinado projeto PPP ou por um controle direto na

Sociedade de Propósito Especifico (SPE) responsável pela execução do projeto (concessionária) ou, ainda, por uma estratégia combinatória.

54. As vantagens da primeira forma são: a eficiência no uso de recursos internos ao TCU e os ganhos possíveis de aprendizagem que podem ser induzidos nas agências reguladoras. Por outro lado, a estratégia apresenta a desvantagem de uma avaliação indireta da realidade de execução dos projetos. As vantagens e as desvantagens da segunda forma são inversas à primeira.

55. Uma alternativa é a definição de uma estratégia mais flexível baseada em decisões gerenciais pontuais (projeto por projeto) por parte das equipes do TCU responsáveis pelos projetos PPP que levam em consideração a disponibilidade de recursos internos e a importância estratégica da PPP. Assim, pontualmente, pode se optar por fazer auditorias regulares nas agências reguladoras e eventuais nas SPE.

56. A seguir, no quadro 4, apresentam-se alguns pontos que podem ser analisados para o acompanhamento da execução contratual em cada sujeito da ação controladora.

QUADRO 4 – Pontos de controle nos sujeitos da ação controladora

SUJEITO DA AÇÃO	PONTOS DE CONTROLE
Na Concessionária (SPE)	a) comprovante da disponibilização do serviço-objeto do contrato de PPP, que marca o início da contraprestação pública nos termos do art. 7º da Lei nº 11.079/2004; b) analisar se as obras que foram feitas estão de acordo com o contrato; c) reajuste – critério de revisão; d) alterações contratuais (metas, riscos...); e) indicadores de desempenho; f) compartilhamento do ganho econômico; g) desempenho de alguns contratos específicos (3 primeiros anos).
No Órgão Regulador /Ministérios	a) auditoria geral no órgão; b) critérios de fiscalização; c) como é feita a revisão tarifária; d) como é verificada a autenticidade das informações do concessionário; e) como é penalizado o concessionário; f) como se incorpora a visão do usuário; g) como está a operacionalização do FGPPP; h) como está o acompanhamento dos itens fiscal-orçamentários; i) pagamentos são feitos de acordo com o contrato; j) existe estrutura apropriada para receber a concessão; k) pelo menos uma vez por ano realizar auditoria da execução dos contratos.

57. Outra decisão acerca das estratégias de acompanhamento da execução contratual refere-se aos **instrumentos da ação controladora.**

58. O TCU define, em seu Regimento Interno, alguns instrumentos de fiscalização:

- Levantamentos;
- Auditorias;
- Inspeções;
- Acompanhamentos;
- Monitoramentos.

59. Outra decisão acerca das estratégias de acompanhamento da execução contratual relaciona-se com a **abrangência da ação controladora**.

60. As decisões relativas à abrangência podem ser consideradas de duas formas:

a) as concessões patrocinadas e administrativas vão ser objeto de controle da mesma unidade do TCU, no caso SEFID, ou outra unidade que vai se especializar em PPP relativas à área de infra-estrutura.

b) diretamente relacionada com essa decisão, é importante que se decida se vão ser analisadas, via auditorias, todas as concessões ou, a exemplo da experiência inglesa, pode-se optar por fazer auditorias anuais, por amostragem.

61. A seguir, apresenta minuta de sistemática de controle dos contratos de PPP elaborada com base na discussão das reuniões em grupo.

V. MINUTA DE PROPOSTA DE SISTEMÁTICA DE CONTROLE DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – PPP

62. A estratégia de controle que tem se mostrado mais adequada à outorga de novos contratos de PPP é a fiscalização prévia à assinatura do compromisso entre a Administração e os particulares, pois a magnitude dos investimentos e das repercussões socioeconômicas advindas desses contratos reduzem drasticamente a eficiência dos reparos de eventuais incorreções detectadas pelo controle já na fase de execução.

63. Considerando os pontos de controle dos contratos de PPP identificados, especialmente aqueles relacionados ao valor dos investimentos e dos pré-requisitos e limites fiscais impostos pela Lei n 11.079/2004, verificou-se a necessidade de incorporar o conhecimento existente na Secretaria de Obras – Secob e na Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag. Assim, a proposta de estratégia de controle dos contratos de PPP pelo TCU pressupõe um processo de trabalho com a participação de mais de uma secretaria do TCU.

64. Já na fase de execução dos contratos, a fiscalização deve observar o fiel cumprimento das normas pertinentes e das cláusulas contratuais e avaliar a atuação do órgão ou entidade federal concedente, assim como da agência reguladora. Para tanto, julga-se que o instrumento de controle a ser utilizado é a **auditoria**.

65. Como mecanismo para focar a atuação do Tribunal em temas relevantes e com o intuito obter subsídios para definir os trabalhos de auditoria que serão realizados pelo TCU na fase de execução contratual, propõe-se a realização anual de painéis de referência, para que, através de discussão

com interessados em PPP ou em setores que desenvolvem projetos contratados mediante essa modalidade de contrato, sejam definidos possíveis projetos e/ou temas que serão acompanhados pelo Tribunal no exercício seguinte.

66. Por fim, a estratégia de fiscalização seria desenvolvida com base nos seguintes princípios:

- Existência de procedimentos de fiscalização executados previamente à assinatura do contrato;
- Participação de mais de uma secretaria técnica no processo de controle das PPP;
- Escolha de fiscalizações em temas e/ou setores mediante discussão com interessados na área;
- Rodízio de temas a serem auditados, estabelecendo prioridades e notas, visando à criação de conhecimento sobre o tema PPP;
- Escolha de temas transversais por setor, por exemplo: fiscalização da CGP; da atuação da STN; das sanções impostas pelas agencias reguladoras;
- Escolha por área, dados ou setor específico – estradas com foco em uma PPP específica.

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS