



MANUAL DO PROGRAMA DE PPP DA BAHIA

2025



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

SECRETARIA DA FAZENDA – SEFAZ

Manual do Programa de PPP da Bahia

Novembro, 2025

Projeto:

Modernização do Programa de PPP da Bahia

PROFISCO II BA – Programa de Modernização e Fortalecimento
da Gestão Fiscal do Estado da Bahia II

Nº DO EMPRÉSTIMO: 4970/OC-BR

Ficha Técnica

Governo do Estado da Bahia

Manoel Vitório da Silva Filho, Secretário de Fazenda do Estado da Bahia

Ananda Teixeira Costa Lage Braga, Secretária Executiva | SEPPP

Cláudio Mascarenhas | SEPPP

Henry Cezar Ce Filho | SEPPP

Isabela Queiroz Vilasbôas | SEPPP

Lara Dourado Vasconcelos Nascimento | SEPPP

Ludmiler da Silva Cruz | SEPPP

Ludmila Nascimento de Carvalho | SEPPP

Maíra Ribeiro Nieto | SEPPP



Equipe Técnica de Consultores

André Sampaio Costa Silva | Radar PPP

Bruno Pinheiro Carnellosso | Radar PPP

Bruno Vidigal Coscarelli | Radar PPP

Frederico Caetano Ribeiro | Radar PPP

Guilherme de Ávila Naves | Radar PPP

Rodrigo Margini Figureiredo Sá | Radar PPP

Mario Saadi

Carolainy Castro | Cescon, Barrieu, Flesch & Barreto Advogados

Diogo Albaneze | Cescon, Barrieu, Flesch & Barreto Advogados

Gabriel Seijo | Cescon, Barrieu, Flesch & Barreto Advogados

Matheus Viera | Cescon, Barrieu, Flesch & Barreto Advogados



Prefácio

O Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) do Estado da Bahia consolidou-se, ao longo dos últimos anos, como uma das experiências mais consistentes e inovadoras do país na utilização de instrumentos de parceria entre o setor público e o setor privado. Sua trajetória reflete o compromisso do Governo do Estado com a eficiência na gestão pública, a sustentabilidade fiscal e a entrega de serviços de qualidade à população baiana.

Este Manual do Programa de PPP da Bahia foi elaborado com o propósito de oferecer uma visão integrada e atualizada sobre os conceitos, processos, estruturas e instrumentos que sustentam a política estadual de PPPs. Ele representa não apenas um guia técnico, mas também um registro institucional da maturidade alcançada pelo Estado na condução de projetos complexos, que envolvem planejamento de longo prazo, rigor metodológico e coordenação entre múltiplos órgãos e entidades.

O documento é resultado de um amplo trabalho desenvolvido pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), por meio da Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas (SEPPP), com apoio do PROFISCO II Bahia – Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado da Bahia. Sua elaboração contou com a colaboração de consultores

especializados e com a participação de órgãos do Governo do Estado, refletindo o caráter colaborativo e multidisciplinar que é marca do Programa de PPP baiano.

Mais do que sistematizar normas, fluxos e responsabilidades, este Manual busca fortalecer a cultura de governança, transparência e planejamento que norteia a atuação do Estado da Bahia. O Manual também tem como objetivo apoiar o desenvolvimento das capacidades institucionais necessárias para que as parcerias sejam conduzidas com segurança jurídica, consistência técnica e responsabilidade fiscal. Cada processo aqui descrito foi desenhado com base nas boas práticas nacionais e internacionais e adaptado à realidade administrativa e normativa do Estado da Bahia, com o propósito de promover maior integração entre órgãos, previsibilidade nas decisões e padronização de procedimentos.

A atuação dos servidores públicos é o eixo central do sucesso das PPPs. São eles que asseguram o alinhamento entre as políticas públicas e as soluções contratuais, o controle das metas e resultados e a gestão transparente dos recursos públicos. Assim, este Manual pretende também ser um instrumento de valorização e capacitação dos profissionais que integram o Programa de PPP da Bahia e que, por meio de seu trabalho, contribuem para o aprimoramento contínuo da gestão pública estadual.

O Governo do Estado da Bahia reafirma, com esta publicação, seu compromisso com o fortalecimento institucional, a inovação na gestão e a entrega de valor público à sociedade. Que este Manual sirva de referência e apoio permanente às equipes técnicas que dão vida às parcerias público-privadas e à missão de tornar o Estado cada vez mais eficiente, colaborativo e orientado a resultados.

Governo do Estado da Bahia

Secretaria da Fazenda – SEFAZ

Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas – SEPPP

Salvador, 2025



Índice de Figuras

Figura 1: Diagrama esquemático do modelo de concessão comum	19
Figura 2: Diagrama esquemático do modelo de concessão patrocinada.....	19
Figura 3: Diagrama esquemático do modelo de concessão administrativa	20
Figura 4: Ciclo de Vida da PPP	23
Figura 5: Envolvimento dos atores por etapa do ciclo de vida das PPPs	39
Figura 6: Estrutura organizacional da Bahia envolvida com as PPPs	55
Figura 7: Composição CGP-BA.....	56
Figura 8: Organização DESENBHIA	63
Figura 9: Organização BAHIAINVESTE	66
Figura 10: Fluxo financeiro do sistema de pagamento e garantia da Bahia.....	74
Figura 11: Elementos filtrantes das prioridades	82
Figura 12: Macrofluxo do processo de planejamento e priorização redesenhado	86
Figura 13: Diagrama do processo de planejamento e priorização redesenhado.....	87
Figura 14: Fluxograma do processo de planejamento e priorização de projetos redesenhado	87
Figura 15: Esquema Passo 3 - Avaliação preliminar	92
Figura 16: Esquema Passo 4 - Definição da estratégia de estruturação e avaliação final.....	97
Figura 17: Esquema Passo 5 - Deliberação do CGP	98
Figura 18: Número de iniciativas de PPPs e concessões lançadas	100
Figura 19: Possibilidades para estruturação de projetos	102
Figura 20: Cartilha de apresentação do FEP	104
Figura 21: Diagrama esquemático da Governança para estruturação de novos projetos	116
Figura 22: Macrofluxo do processo redesenhado de estruturação	117
Figura 23: Fluxograma do processo redesenhado de estruturação	117
Figura 24: Fluxograma do subprocesso redesenhado de estruturação – uso do PMI	117
Figura 25: Envolvimento das competências na estruturação dos projetos.....	119
Figura 26: Estrutura típica de um edital de Concessão ou PPP.....	123
Figura 27: Fragmento exemplificativo do Checklist de Estruturação	126
Figura 28: Eixos de atuação do CMOG	131
Figura 29: Exemplo ilustrativo de mapeamento de obrigações contratuais – 1 (Anexo 10)	137
Figura 30: Exemplo ilustrativo de mapeamento de obrigações contratuais - 2 (Anexo 10) .	137
Figura 31: Exemplo ilustrativo de mapeamento de obrigações contratuais - 3 (Anexo 10) .	137
Figura 32: Processo Implementar contrato e mapear obrigações contratuais.....	138

Figura 33: Processo Contratar Verificador Independente – contratação pela Concessionária	139
Figura 34: Processo Contratar Verificador Independente – contratação pelo Poder Concedente	139
Figura 35: Processo Contratar Certificadora – contratação pela Concessionária	140
Figura 36: Processo Contratar Certificadora – contratação pelo Poder Concedente	140
Figura 37: Processo Validar apuração de desempenho	142
Figura 38: Processo Efetuar pagamento de contraprestação.....	143
Figura 39: Processo Analisar Demonstrações Financeiras	144
Figura 40: Processo Calcular e conceder reajustes da contraprestação.....	146
Figura 41: Processo Calcular e conceder reajustes tarifários.....	146
Figura 42: Processo Instituir e executar revisão ordinária e extraordinária	148
Figura 43: Diagrama de metodologia de avaliação e valoração de desequilíbrios	149
Figura 44: Processo Reequilibrar contrato	150
Figura 45: Processo Instituir resolução de conflitos e apuração de controvérsias	151
Figura 46: Processo Aplicar Penalidade	152
Figura 47: Processo Encerrar contrato	153

Índice de Tabelas

Tabela 1: Aspectos relevantes das garantias públicas em PPPs	46
Tabela 2: Principais normas relacionadas às PPPs no Estado da Bahia	51
Tabela 3: Delimitação dos processos de gestão de contratos.....	135
Tabela 4: Exemplo de Indicadores de Desempenho em setores diversos	141
Tabela 5: Tabela comparativa da atuação de Verificadores Independentes em contratos de PPP e concessão	154
Tabela 6: Delimitação dos processos de gestão de contratos.....	160

Índice de Boxes

Box 1: Exemplo hipotético do uso das modalidades de concessão	17
Box 2: O Modelo de Cinco Dimensões (M5D)	27
Box 3: A participação de BNDES, Caixa e outras entidades de fomento no desenvolvimento de projetos de PPP.....	29
Box 4: Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).....	31

Box 5: Limites fiscais e PPPs	85
Box 6: Recebimento de MIPs no contexto do fluxo redesenhado	90
Box 7: Atuação da Secretaria Executiva na avaliação preliminar	93
Box 8: Estudos de Análise Financeira Preliminar	94
Box 9: Atuação da BAHIAINVESTE na avaliação das demandas	95
Box 10: Avaliação de aspectos jurídicos relevantes pela PGE.....	97
Box 11: PPI e a Estruturação de Projetos.....	106
Box 12: Apoio à Gestão Contratual na Estruturação.....	108
Box 13: Manifestação de Interesse Privado (MIP)	113
Box 14: Comitê de Monitoramento da Estruturação (CMOE).....	115
Box 15: Estruturação com uso do PMI	119
Box 16: Estruturação com uso do PMI	120
Box 17: Sondagens de Mercado e Roadshows.....	122
Box 18: Atuação do CGP no âmbito da Estruturação de Projetos	124
Box 19: Checklist de Estruturação	125





Sumário

Ficha Técnica	2
Prefácio	3
Índice de Figuras	5
Índice de Tabelas.....	6
Índice de Boxes	6

Capítulo 1 – Conceitos envolvidos nas PPPs e Concessões 13

1. O que são as Parcerias Público-Privadas – PPPs?	13
2. Ciclo de vida dos projetos de PPP	22
2.1. Estruturação de Novos Projetos	23
2.1.1. Etapa 1: Priorização de Projeto.....	24
2.1.2. Etapa 2: Modelagem e a obtenção dos estudos de viabilidade	25
2.1.3. Etapa 3: Consulta Pública.....	32
2.1.4. Etapa 4: Licitação	34
2.2. Implementação, Gestão e Monitoramento de Contratos	34
2.2.1. Fase Inicial ou de Realização dos Investimentos	35
2.2.2. Fase de Operação e Prestação dos Serviços	36
2.2.3. Fase de Devolução e Encerramento Contratual	37
3. Identificação e atuação dos principais Stakeholders	38
4. O impacto orçamentário e fiscal das PPPs	41
4.1. Considerações Relevantes sobre a PPP: aspectos orçamentários e fiscais	43
5. Garantias Públicas em PPPs.....	44

Capítulo 2 – Arcabouço Jurídico-Institucional e Governança..... 51

1. Arcabouço Jurídico e caracterização do Programa de PPP da Bahia	51
2. Estrutura Organizacional e Governança	54
2.1. Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas – CGP-BA	56
2.2. Secretaria de Fazenda - SEFAZ	58
2.3. Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia PPP 58	
2.4. Secretarias Finalísticas, Órgãos e Entidades da Administração Pública – Órgãos Setoriais.....	61
2.5. Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. – DESENBAHIA	62

2.6. Empresa Baiana de Ativos S.A. – BAHIAINVESTE.....	64
2.7. Procuradoria Geral do Estado da Bahia - PGE-BA	68
2.8. Auditoria Geral do Estado – AGE-BA.....	69
2.9. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA	70
3. Garantias e Mecanismos de Pagamentos	70
3.1. Mecanismos de Pagamento	71
3.2. Garantias	74

Capítulo 3 – Planejamento, Priorização e Estruturação de Projetos 81

1. Sobre o Planejamento e Priorização	81
2. O novo processo de Planejamento e Priorização de Projetos.....	86
2.1. Passo 1 – Reavaliação da carteira vigente para o Programa.....	87
2.2. Passo 2 – Recepção das demandas e identificação inicial dos projetos	88
2.3. Passo 3 – Avaliação preliminar.....	91
2.4. Passo 4 – Avaliação final	93
2.5. Passo 5 – Deliberação do CGP	97
2.6. Outros Elementos sobre a Priorização de Projetos.....	98
3. Sobre a Estruturação de Projetos	99
3.1. Principais Alternativas, Modelos e Estratégias para Estruturar Projetos.....	101
3.1.1. Apoio de Entidades Nacionais Estruturadoras	102
3.1.2. Apoio de Entidades Multilaterais	109
3.1.3. Contratação de Consultores Especializados.....	110
3.1.4. Modelagem com equipe interna	112
3.1.5. Contribuições de Estudos de Mercado – MIP e PMI	112
4. O novo processo de Estruturação de Projetos	114

Capítulo 4 – Gestão de Contratos 128

1. Introdução à Gestão de Contratos de PPP	128
2. Os processos de Gestão de Contratos de PPP	128
2.1. Implementar contrato e mapear obrigações contratuais	136
2.2. Contratar Verificador Independente	138
2.3. Contratar Certificadora.....	139
2.4. Validar apuração de desempenho	140
2.5. Efetuar pagamento de contraprestações, aportes e outros valores devidos.....	142
2.6. Analisar Demonstrações Financeiras	144
2.7. Calcular e conceder reajustes tarifários e de contraprestação	145



2.8. Instituir e executar revisão ordinária e extraordinária.....	147
2.9. Reequilibrar contrato	148
2.10. Instituir resolução de conflitos e apuração de controvérsias	150
2.11. Aplicação de Penalidade.....	151
2.12. Encerrar contrato.....	152
3. Sobre a contratação e atuação do Verificador Independente	153
Considerações Finais	158
Apêndice.....	160
Anexos	161
Anexo 1 – Formulário 1 - Submissão de Demandas para Estruturação de Projetos de Parceria	161
Anexo 2 – Formulário 2 - Avaliação Preliminar de oportunidade e conveniência da demanda por estruturação de projetos de parceria.....	161
Anexo 3 – Checklist dos Pareceres dos Órgãos Competentes à Estruturação.....	162
Anexo 4 – Modelo de Parecer da Secretaria Executiva de Parceria Público-Privada	163
Anexo 5 – Lista de Anexos ao Edital.....	164
Anexo 6 – Cláusulas Mínimas para Editais – Concessões e PPP	165
Anexo 7 – Anexos Técnicos ao Contrato	168
Anexo 8 – Cláusulas Essenciais para Contratos de Concessão e Parceria Público-Privada	169
Anexo 9 – Planilha Checklist de Estruturação	174
Anexo 10 – Modelos de Documentos e Arquivos envolvidos em processos de Gestão de Contratos	175
Modelo 1 – Minuta de Ofício de Inicialização do Processo de Pagamento de Contraprestações	175
Modelo 2 – Minuta de Ofício de Solicitação de Pagamento pelo Órgão Setorial	176
Modelo 3 – Minuta de Ofício de Solicitação de Pagamento à DESENBÁHIA	178
Modelo 4 – Planilha de Monitoramento de Obrigações Contratuais.....	180
Anexo 11 – Modelo de Planilhas Padrão Utilizadas	181
Planilha 1 – Modelo de Ofícios da SEPPP 2025	181
Planilha 2 – Controle Financeiro das PPP Bahia 2025	181
Planilha 3 – Análise Limite e Pagamentos PPP Bahia	181
Planilha 4 – Racional Anexo 13 RREO 2025	181
10 referências para aprofundamento sobre PPPs.....	182



Capítulo 1

Conceitos envolvidos nas PPPs e Concessões

1. O que são as Parcerias Público-Privadas – PPPs?

A Administração Pública, por meio de seus gestores, está sempre presente na entrega dos serviços públicos, desde o planejamento inicial até a coordenação e o acompanhamento contínuo da execução. Isso se justifica pelo fato de o Estado ser o titular de todos os serviços considerados públicos.

No entanto, o papel do Estado tem evoluído ao longo do tempo. A figura tradicional de um Estado provedor e assistencialista vem sendo substituída por uma atuação mais moderna, na qual o Estado assume uma postura de gestor, indutor e facilitador de políticas e serviços públicos. Essa mudança acompanha a própria transformação das demandas e expectativas da sociedade ao longo das décadas.

Nesse novo contexto, uma das tarefas mais relevantes dos gestores públicos é planejar adequadamente as contratações, garantindo que os insumos necessários estejam disponíveis com a qualidade e no momento adequados para que os serviços públicos sejam, de fato, prestados com eficiência.

No modelo tradicional, caracterizado por contratos de curto prazo, a maior parte dos riscos recai sobre o setor público. Esses riscos incluem: (i) dificuldades de financiamento para aquisição de bens e serviços; (ii) falta de disponibilidade ou engajamento dos gestores públicos; (iii) falhas na especificação de produtos e serviços; (iv) problemas na seleção de fornecedores; e (v) desafios na gestão direta dos contratos.

Em muitas situações, o volume de contratações exige a realização de centenas de licitações por ano, envolvendo uma grande quantidade de fornecedores distintos. Cada fornecedor é responsável por uma parte específica, o que exige um esforço intenso de integração por parte dos gestores para garantir a qualidade final do serviço público prestado.

Esse modelo, muitas vezes, entra em conflito com um dos pilares fundamentais da legitimidade do Estado: sua obrigação de aplicar, com justiça e eficiência, os recursos arrecadados da sociedade por meio da tributação.

A adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões permite aos gestores públicos romperem com as limitações dos contratos de curto prazo e superar as ineficiências da gestão fragmentada. Em vez de se dedicarem à constante resolução de problemas operacionais diários, os gestores podem concentrar tempo, recursos e criatividade no desenvolvimento de soluções estruturadas, com foco no longo prazo — por exemplo, projetando serviços públicos de qualidade para as próximas duas décadas.

Entretanto, o salto de qualidade reside em outro aspecto das PPPs e concessões: **por se tratar de contratos público-privados de longo prazo, normalmente com períodos contratuais em torno de 30 anos, é inescapável ao órgão público ser altamente disciplinado no que diz respeito à visão de futuro sobre o serviço público – e aqui vale ressaltar a importância de um adequado planejamento público, que resulte em um documento exequível, para orientar adequadamente os desenvolvimentos almejados ao longo dos anos.** Em síntese, as PPPs e concessões simplesmente não combinam com processos decisórios de baixa qualidade, em função da própria natureza dos referidos contratos públicos.

Esses modelos, por sua natureza duradoura e capacidade de atrair investimentos privados, têm potencial de transformar positivamente os territórios onde são bem implementados. Essa é justamente a inovação proporcionada pelas PPPs e concessões: oferecer aos gestores públicos a oportunidade de tomar decisões estratégicas e bem fundamentadas sobre políticas públicas, libertando-os do ciclo repetitivo das licitações de curto prazo e permitindo que se dediquem a um trabalho mais estratégico, multidisciplinar e transformador, com impactos reais e duradouros nos territórios.

Portanto, **PPPs e concessões são instrumentos modernos, dinâmicos e de longo prazo, sempre precedidos por processo de concorrência pública, cujo objetivo principal é oferecer soluções sustentáveis, de longo prazo e eficientes para a prestação de serviços públicos essenciais, assegurando que os recursos financeiros — orçamentários ou tarifários — sejam aplicados com qualidade, resultando em serviços eficazes, que deixarão um legado positivo da administração para a sociedade.**

As características das PPPs

Como mencionado anteriormente, a implementação eficaz de qualquer política ou serviço público que vise respeitar e otimizar o uso dos recursos públicos — sejam eles de natureza orçamentária ou tarifária — requer um equilíbrio adequado entre as atividades executadas diretamente pela Administração Pública e aquelas delegadas à iniciativa privada, sempre em conformidade com a legislação vigente sobre contratações públicas.

No modelo tradicional de contratação pública, o Estado realiza uma troca direta e pontual: paga por um serviço ou bem específico. Por outro lado, nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões, essa relação é significativamente mais complexa. Nessas modalidades, a



empresa vencedora da licitação firma um contrato de longo prazo — comumente com duração de 20 ou 30 anos — e assume uma série de responsabilidades estratégicas e operacionais, tais como:

- ▶ Investir capital próprio para viabilizar parte dos ativos necessários à prestação dos serviços públicos (por exemplo, a construção de uma unidade de destinação final de resíduos sólidos);
- ▶ Obter financiamento junto a instituições financeiras para completar os investimentos em infraestrutura;
- ▶ Elaborar o projeto executivo dos ativos, respeitando os parâmetros técnicos previstos em contrato, considerando as limitações legais e operacionais, e garantindo que esses ativos retornem à Administração ao término do contrato;
- ▶ Contratar e/ou executar as obras de construção, garantindo o cumprimento de prazos e padrões mínimos de qualidade exigidos pelo poder concedente, sob pena de sofrer sanções, atrasos na remuneração (via tarifa ou contraprestação), ou até mesmo a extinção do contrato por inadimplemento (caducidade);
- ▶ Operar e manter os ativos ao longo do tempo, assumindo os riscos relacionados à eficiência das escolhas técnicas, aos custos de implantação e às despesas de operação e manutenção;
- ▶ Estabelecer um canal contínuo de relacionamento com os usuários e representantes do poder público, incluindo o Executivo e o Legislativo, durante toda a vigência do contrato;
- ▶ Gerenciar eventuais inadimplências contratuais por parte do poder público ou dos usuários finais;
- ▶ Prestar contas regularmente sobre a execução contratual a diversos agentes institucionais, como cidadãos, poder concedente, usuários, Ministério Público, Tribunais de Contas, agências reguladoras, instituições financeiras, seguradoras e imprensa.

Diante desse conjunto complexo de obrigações e riscos, é fundamental que as PPPs e concessões sejam formalizadas com base em contratos bem estruturados, equilibrados e transparentes, estabelecendo uma relação clara e segura entre o poder concedente e a concessionária (empresa vencedora da licitação).

Ao assinar o contrato, a concessionária assume obrigações significativas e riscos financeiros que deverão ser geridos com eficiência, sob pena de comprometer sua expectativa de retorno sobre o capital próprio investido.

Assim, PPPs e concessões caracterizam-se como contratos público-privados de longo prazo que envolvem:

1. Transferência substancial de riscos à concessionária;
2. Alocação de capital privado para execução dos investimentos previstos;
3. Compromisso contínuo com a inovação e a modernização dos serviços;
4. Receita atrelada ao desempenho contratual, sendo auferida somente após a efetiva disponibilização dos serviços aos usuários; e
5. Foco na eficiência e qualidade do uso dos recursos públicos, sejam orçamentários ou tarifários.

Concessões e PPPs são sinônimos para designar um mesmo modelo de contrato?

A despeito de que as concessões são mais antigas do que as PPPs¹, os dois modelos contratuais compartilham fundamentos bastante semelhantes. Entre as diferenças, cabe iniciar com a mais simples: enquanto as concessões são de apenas um tipo (concessão comum, concessão plena e concessão tradicional são nomes normalmente utilizados para a modalidade), as PPPs contemplam duas espécies com características distintas previstas na legislação: concessão patrocinada e concessão administrativa.

Outra diferença fundamental, que influencia diretamente a escolha entre um modelo ou outro em situações concretas, está relacionada à origem das receitas da concessionária. No caso das concessões comuns, a remuneração da empresa responsável pela prestação do serviço público decorre, em regra, diretamente dos pagamentos feitos pelos próprios usuários. Já nas PPPs, ainda que haja receita vinda dos usuários (essencialmente na modalidade patrocinada), é obrigatório que uma parte da remuneração seja proveniente do orçamento público, por meio das chamadas contraprestações — pagamentos que o ente público deve realizar à concessionária, desde que os serviços contratados sejam prestados com o desempenho estabelecido contratualmente.

Além disso, aspectos como a duração dos contratos e as restrições legais relativas ao uso de recursos orçamentários também diferenciam as PPPs das concessões comuns, influenciando na sua estruturação e viabilidade.

Percebe-se, portanto, que as 3 (três) modalidades em questão são tipos de Concessões (concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada) e podem ser aplicadas a praticamente qualquer projeto ou serviço público, quer seja nos casos em que o serviço é sustentado financeiramente via orçamento público (concessão administrativa em saúde, educação, iluminação pública, por exemplo), quer seja nos casos em que há receita tarifária proveniente dos usuários dos serviços (concessão comum em rodovias, aeroportos, abastecimento de água, por exemplo), quer seja nos casos em que há dois tipos de receita, a tarifária e a orçamentária, que podem ser auferidas pela concessionária (concessão patrocinada em mobilidade, parques urbanos, por exemplo).

¹ Lei nº 8.987/95 e 11.079/04, respectivamente.



É importante deixar claro que mais de uma das 3 (três) modalidades de contrato podem ser aplicáveis em um mesmo caso, e a decisão sobre a melhor modalidade de contrato é uma decisão política e técnica, que cabe ao titular dos serviços que serão objeto de contratação.

O exemplo hipotético apresentado no box a seguir contribui para a compreensão das modalidades como instrumentos flexíveis e adequados a cada caso concreto.

Box 1: Exemplo hipotético do uso das modalidades de concessão

Imagine que um Prefeito tenha que implantar uma nova via urbana dentro da cidade com a finalidade de conectar dois territórios que estão crescendo com intensidade: território "A", fundamentalmente residencial e próximo da rodovia utilizada para a entrada e saída de produtos da cidade; e território "B", industrial.

Para implantar a via urbana em questão, a alternativa tradicional implicaria a gestão de centenas de licitações por ano, quer seja para a construção, quer seja para operação e manutenção da via, sendo que o Prefeito foi informado que os gestores públicos responsáveis por gerir a cadeia de suprimentos acionada diariamente pelo Município estão totalmente incapacitados de realizar novas licitações, principalmente para um projeto tão pretensioso – quer seja porque não há recursos humanos disponíveis, quer seja em função das especificidades do serviço. Além disso, não há recursos orçamentários disponíveis para financiar os investimentos necessários para a etapa de construção da nova via.

Alguma alternativa tem que ser encontrada, pois a nova via urbana é essencial para permitir o eficiente fluxo de trabalhadores para o território "B", assim como para o escoamento da produção realizada no território "B" para ao território "A".

Diante do desafio, alguém que conheça os conceitos de PPP e concessão poderá apresentar as seguintes alternativas, considerando que é juridicamente possível a cobrança de tarifas via pedágio urbano na cidade hipotética em questão:

1. **Concessão comum:** nesse caso, a concessionária, sempre selecionada por concorrência pública, poderá instalar, nos termos e nos limites estabelecidos em contrato, praças de pedágio, e a arrecadação a ser paga pelos usuários (tarifa), conforme regras explicitadas no contrato de concessão, será a principal fonte de receita da concessionária;
2. **Concessão patrocinada:** caso, no cenário anterior, o valor base da tarifa seja muito alto, desestimulando o próprio uso da via urbana ou gerando custos políticos inadequados para o Prefeito, poderia ser explorada a única espécie de PPP que incorpora duas fontes de receita para a concessionária (tarifa e orçamento público), de modo que o usuário da via pagaria ao utilizá-la (pedágio), e o próprio Município pagaria uma parcela para a concessionária, definida em contrato, da receita requerida para que o projeto seja financeiramente viável do ponto de vista da iniciativa privada, dado um cenário de riscos e obrigações transferidas pelo governo, via futura concorrência pública, à concessionária; ou

3. **Concessão administrativa:** o próprio Município, via orçamento público, realizará pagamentos periódicos à concessionária, assim que esta tiver concluído a construção da nova via urbana e ela estiver operacional, de modo que não serão os usuários a pagar, total (concessão comum) ou parcialmente (concessão patrocinada), pelo uso da nova via urbana. Nesta hipótese, o orçamento público não é onerado imediatamente pelos investimentos iniciais para a construção da via, mas somente após o início da prestação dos serviços, por meio de pagamentos mensais, cuja finalidade é amortizar gradualmente os investimentos inicialmente já realizados, custear a manutenção da infraestrutura concebida e toda prestação dos serviços ao longo da vigência do contrato.

É interessante notar que, em teoria, mais de uma modalidade de concessão pode ser viável para um mesmo projeto. A escolha da opção mais adequada depende de duas dimensões fundamentais: (i) a dimensão política, que envolve a definição de como será financiado o projeto — se por meio de tarifas pagas pelos usuários, por recursos do orçamento público (composto por receitas tributárias), ou por uma combinação de ambos; e (ii) a dimensão técnica, que considera os resultados dos estudos de viabilidade da concessão, incluindo a demanda projetada para o serviço, o impacto da cobrança (ou não) de tarifas sobre o comportamento dos usuários, e a análise da sustentabilidade financeira com base nos investimentos e nos custos operacionais estimados para a concessionária.

O ponto central é compreender que, em princípio, as diferentes modalidades de concessão são intercambiáveis. No entanto, somente uma análise criteriosa desses aspectos políticos e técnicos permitirá identificar qual delas é a mais adequada para o caso concreto — e, assim, apresentar uma solução transparente e bem fundamentada à sociedade e ao setor privado.

A seguir, são apresentados esquemas que sintetizam a relação contratual em uma PPP ou concessão – ressalta-se que aprofundamentos legais das modalidades serão aprofundados no **Capítulo 2 – Arcabouço Jurídico-Institucional e Governança.**



Figura 1: Diagrama esquemático do modelo de concessão comum

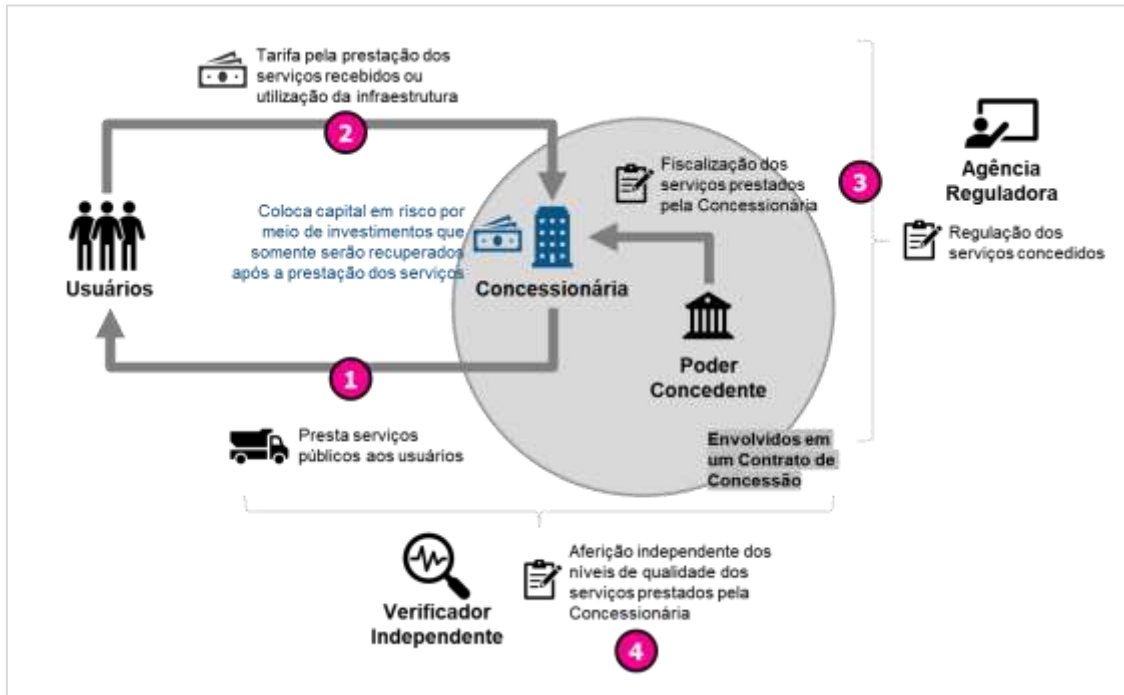


Figura 2: Diagrama esquemático do modelo de concessão patrocinada

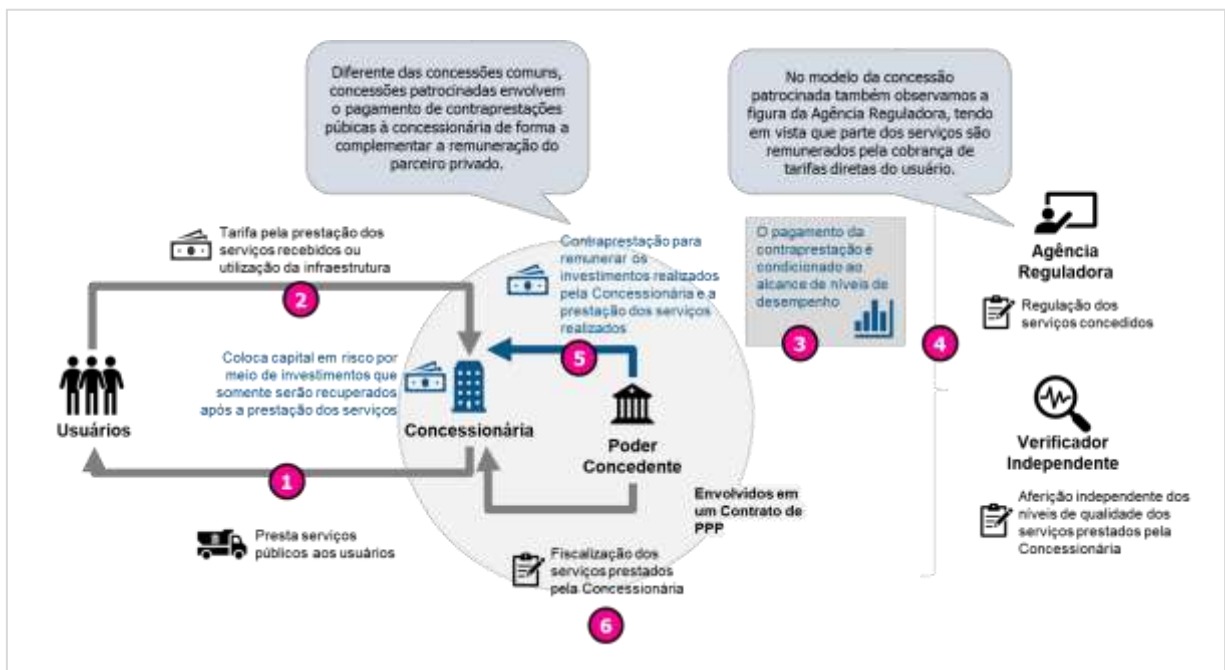
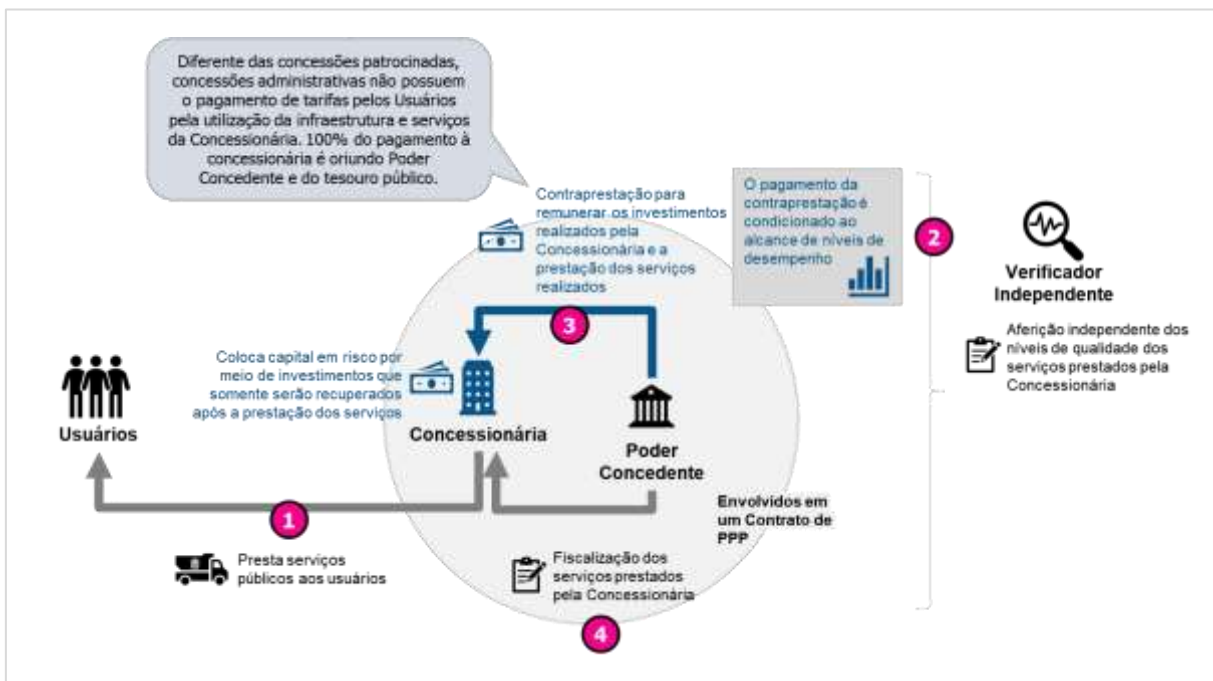


Figura 3: Diagrama esquemático do modelo de concessão administrativa



As vantagens das PPPs e concessões para o setor público e para a sociedade

Em síntese, a adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões representa uma importante evolução na forma como o setor público estrutura, executa e mantém projetos de infraestrutura. Em comparação com os modelos tradicionais de contratação, essas modalidades oferecem uma série de benefícios concretos — tanto para os governos, quanto para a sociedade — que merecem ser destacados e compreendidos em suas diversas dimensões.

► PPPs e concessões promovem qualidade e aprofundamento no planejamento

A qualidade do planejamento é um dos fatores mais determinantes para o sucesso de um projeto público. No entanto, é comum que administrações públicas enfrentem limitações de tempo, equipe técnica e orçamento na fase de concepção dos projetos, o que acaba gerando problemas recorrentes, como atrasos, custos excessivos, subutilização dos ativos ou impactos sociais e ambientais abaixo do esperado.

Nesse cenário, as PPPs e concessões se destacam por exigir, desde o início, a realização de estudos completos de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e ambiental. Como o setor privado só assume compromissos de longo prazo mediante projeções realistas de receitas e riscos, esses projetos passam a ser estruturados com maior rigor e profundidade. Além disso, como os contratos envolvem obrigações futuras para o poder público, há uma tendência natural de maior escrutínio pelos órgãos de controle, imprensa e sociedade civil, o que reforça a necessidade de que o planejamento seja tecnicamente sólido e politicamente legítimo. Esse



contexto contribui decisivamente para a formulação de projetos mais eficientes, sustentáveis e de maior impacto positivo para a população.

► **PPPs e concessões promovem ganhos de eficiência na operação e manutenção da infraestrutura**

Outro diferencial das PPPs e concessões está na eficiência operacional. Os modelos tradicionais de contratação pública frequentemente enfrentam entraves relacionados à rigidez administrativa, centralização de decisões, fragmentação das responsabilidades e ausência de incentivos claros ao desempenho. Como resultado, muitas vezes os serviços públicos são prestados de forma ineficiente, onerosa e pouco inovadora.

As PPPs alteram essa lógica ao transferirem ao parceiro privado não apenas a responsabilidade pela execução de obras, mas também pela operação e manutenção da infraestrutura ao longo de toda a vigência do contrato. Isso cria um ambiente em que a eficiência se torna central, pois os retornos financeiros da concessionária estão diretamente vinculados à qualidade, continuidade e eficiência dos serviços prestados. Ao operar em um ambiente mais flexível que o da administração pública, o parceiro privado pode adotar tecnologias modernas, otimizar processos e inovar continuamente.

Além disso, as PPPs promovem a integração de toda a cadeia produtiva em um único contrato. Em vez de o poder público gerenciar múltiplas licitações e contratos para cada etapa do projeto, cabe à concessionária estruturar toda a operação — do projeto executivo à entrega final dos serviços — o que reduz custos administrativos, riscos de ineficiência e falhas de coordenação.

► **PPPs e concessões promovem alívio fiscal e atração de investimentos privados**

Um benefício adicional relevante é a capacidade que as PPPs e concessões têm de atrair capital privado para a realização de investimentos públicos. Sobretudo em contextos de restrição fiscal, essa característica é especialmente valiosa. Ao permitir que a iniciativa privada assuma parte ou a totalidade dos custos iniciais de implantação da infraestrutura, esses modelos ajudam a viabilizar projetos de grande escala sem a necessidade de desembolsos imediatos pelo poder público.

Essa estrutura também gera maior previsibilidade fiscal. Como os pagamentos — oriundos de tarifas pagas pelos usuários ou de contraprestações públicas — são diluídos ao longo do tempo, os governos conseguem planejar melhor seus compromissos e organizar o orçamento de forma mais sustentável, com menor impacto sobre a capacidade de investir em outras áreas prioritárias.

► **PPPs e concessões estimulam inovação e modernização tecnológica**

A lógica contratual das PPPs e concessões estimula diretamente a adoção de soluções inovadoras. Como o retorno dos investimentos das concessionárias depende da capacidade de prestar serviços com eficiência, há um incentivo constante para a modernização dos processos,

o uso de tecnologias inteligentes e o aprimoramento da gestão. Isso representa um avanço em relação ao modelo público tradicional, mais voltado à reprodução de rotinas e menos permeável à inovação.

Essa modernização se reflete não apenas na execução das obras, mas também na gestão da infraestrutura ao longo de sua vida útil, beneficiando diretamente o usuário final e contribuindo para a evolução contínua da prestação dos serviços públicos.

► PPPs e concessões fortalecem governança e transparência

Por fim, um aspecto fundamental das PPPs e concessões é o fortalecimento da governança pública. A complexidade desses contratos exige mecanismos mais robustos de monitoramento, prestação de contas e envolvimento social. Como os contratos são de longo prazo e envolvem compromissos significativos, há uma tendência de maior acompanhamento por parte de tribunais de contas, ministérios públicos, agências reguladoras, imprensa e sociedade civil.

Esse ambiente gera ganhos de transparência, previsibilidade e controle, favorecendo uma cultura institucional mais responsável, ética e orientada a resultados. Além disso, promove um diálogo mais qualificado entre o setor público, o setor privado e a população, com foco na melhoria contínua dos serviços e na geração de valor público de longo prazo.

2. Ciclo de vida dos projetos de PPP

O ciclo de vida da construção de um projeto de PPP (*lato sensu*) é formado por etapas logicamente encadeadas. Alguns dos ritos e etapas são previstas explicitamente na legislação, como a submissão de projetos à consulta pública (Art. 10, VI, da Lei nº. 11.079/2004) e abertura de processo de concorrência para contratação (*caput* do próprio Art. 10); outras etapas são espelhadas em boas práticas nacionais e internacionais e experiências internalizadas já há vários anos.

Ao se abordar o ciclo de vida de uma PPP, para fins didáticos, convém se separar em duas fases distintas. A fase de elaboração ou desenvolvimento dos projetos, contendo os estudos de viabilidade do futuro contrato e apreciação pública, e a fase de execução contratual, período que se inicia com a contratação e avança com a implantação dos marcos contratuais e prestação dos serviços, sendo gerido até o término do contrato.

Ainda para fins didáticos, o diagrama a seguir oferece uma visão das duas fases citadas e apresenta algumas etapas que serão tratadas a seguir neste capítulo. Importante ainda indicar ao leitor que outros temas pertinentes à estruturação de projetos de PPP e que compõe as atividades de gestão contratual serão abordados no **Capítulo 3 – Planejamento, Priorização e Estruturação de Projetos** e no **Capítulo 4 – Gestão e Monitoramento de Contratos**.



Figura 4: Ciclo de Vida da PPP



2.1. Estruturação de Novos Projetos

Ainda que seja possível que um projeto de PPP nasça da provocação do interesse privado em ofertar serviços de interesse público (abordaremos esse tema mais adiante), o processo de estruturação de uma PPP tem, em seu polo de início, a ação do setor público para se materializar. Trata-se da **priorização** de uma possível PPP, a partir da identificação e entendimento de uma necessidade pública. Assim, o início deste processo passa pelo poder público identificar uma demanda e se interessar pela investigação se ela pode ser atendida com maior eficiência, qualidade ou economicidade por meio de uma contratação de longo prazo com o setor privado nas modalidades PPP ou concessão – *respeitadas todas as condicionantes legais para formalização de PPPs e concessões, como prazo, características de remuneração privada pela prestação dos serviços, composição do escopo com investimentos e serviços, e assim por diante.*

A partir deste momento, passam a ser produzidos estudos de diagnóstico e prognóstico, em esferas técnicas-operacionais, socioambientais, jurídicas e econômicas, a fim de se verificar sobre a viabilidade de uma PPP como solução. Tais estudos podem ter múltiplas camadas até o seu estado final e podem ser orientados por metodologias diversas e personalizadas. É possível que realizar investigações preliminares e de pré-viabilidade antes da modelagem integral, ou mesmo priorizar investigações em uma área ou esfera de conhecimento em detrimento das outras, como investigações do ponto de vista da engenharia ou técnicas para se compreender possíveis soluções, antes de se avançar às avaliações jurídicas e econômicas. O objeto, os serviços públicos relacionados e o patamar de investimentos são alguns dos elementos que podem influenciar nesta trilha de desenvolvimento dos estudos, levando-se a diferentes formas de se trabalhar.

Fato é que a fase de estruturação deve incluir estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira, jurídica e ambiental, com o objetivo de demonstrar que o projeto é sustentável e vantajoso para a administração pública. Esses estudos embasam a modelagem da PPP,

definindo o escopo do projeto, os riscos a serem compartilhados, os indicadores de desempenho, os mecanismos de remuneração, entre outros.

Após a estruturação, o projeto passa pela etapa de consulta e audiência pública, momento em que a sociedade e os agentes de mercado podem contribuir com críticas e sugestões. Com as contribuições consideradas e eventuais ajustes realizados, o projeto segue para a fase de licitação, em que é lançado o edital e ocorre a seleção do parceiro privado por meio de processo competitivo, transparente e com critérios objetivos. Finalizada a licitação, celebra-se o contrato de PPP ou concessão, que detalha as obrigações de ambas as partes, os prazos, as garantias e os mecanismos de fiscalização e penalidades.

A seguir, adentra-se em mais detalhes para cada uma das etapas expostas na Figura 4.

2.1.1. Etapa 1: Priorização de Projeto

O elemento fundamental dessa etapa é o cotejamento inicial de uma necessidade relacionada a uma política pública, preferencialmente bem delimitada e diagnosticada, com o potencial de uma PPP para solucionar a necessidade pública em questão. É uma etapa em que há o primeiro enquadramento de uma necessidade pública com a possibilidade de que o modelo de PPP ou concessão seja utilizado para resolver uma demanda específica e de interesse público.

No melhor cenário, a referida análise tem a profundidade de uma pré-viabilidade e servirá para pautar uma deliberação no poder executivo do ente concedente sobre priorizar ou não o projeto de PPP, assim como, conseqüentemente, avançar a análise para a próxima etapa do ciclo de vida. Todavia, também é possível que a Administração Pública priorize objetos ou serviços públicos para os quais tem interesse de iniciar investigações sobre sua viabilidade e melhoria valendo-se de uma PPP ou concessão, tendo como justificativa um diagnóstico de prestação de serviços com mau desempenho, com o uso de infraestruturas em desconformidade ou aquém dos níveis de qualidade pretendidos, ou para oferta ou modernização de serviços que passam a ser parte de políticas públicas formuladas.

Assim, nessa fase inicial, são considerados fatores como a relevância social e econômica do objeto, o impacto esperado na melhoria dos serviços públicos, o grau de urgência da demanda e a possibilidade de geração de receitas que garantam a sustentabilidade da parceria. Também se avaliam a aderência do projeto às políticas públicas vigentes, bem como seu alinhamento com planos de governo, planos setoriais ou diretrizes estratégicas da administração.

Em alguns casos, a etapa de priorização de projetos pode contar, inclusive, com o desenvolvimento de estudos de pré-viabilidade, de modo a qualificar a tomada de decisão com elementos preliminares de estudos econômico-financeiros – em outros casos, a pré-viabilidade se realiza já no âmbito de estruturação e modelagem de projetos, como exposto no item 2.1.2

É importante ressaltar que, quanto maior o conhecimento do objeto e dos resultados esperados para a possível PPP ou concessão, e quanto maior for o uso de critérios objetivos e



ferramentas de análise multicritério para classificar os projetos, conforme sua atratividade e viabilidade preliminar, maior a tendência de formação de um *pipeline* sólido e objetivo, que tornará o esforço de estudos das equipes públicas mais direcionado e eficiente.

Por fim, também cabe ponderação sobre a necessidade de se equilibrar a investigação preliminar de objetos e serviços e o tempo despendido para decisão sobre priorizar ou não uma iniciativa de PPP e concessões. Certamente, quanto maiores forem os entendimentos da realidade sobre os serviços e infraestrutura públicos, mais ágeis serão os trabalhos da próxima etapa. Todavia, o dispêndio de tempo elevado na tomada de decisão sobre priorizar ou não uma iniciativa pode comprometer o avanço dos trabalhos e gerar desengajamento político e técnico. São necessários atenção e alinhamento de expectativas entre as lideranças políticas e técnicas para que o processo percorra essa etapa de forma satisfatória.

2.1.2. Etapa 2: Modelagem e a obtenção dos estudos de viabilidade

A etapa de modelagem é aquela em que os estudos de viabilidade são obtidos ou desenvolvidos. Esta etapa é caracterizada pela análise completa sobre a viabilidade da possível PPP ou concessão. A viabilidade envolve o estudo multidisciplinar do projeto, contemplando estudos de engenharia, arquitetura, técnicos-operacionais, estudos relacionados demanda e opções tecnológicas, socioambientais, jurídicos, econômico-financeiros, além do desenvolvimento das estratégias de comunicação social dos trabalhos de estruturação e que se relacionam ao futuro contrato.

É a fase que demanda maior alocação de recursos humanos e financeiros, pois é a mais desafiadora do ponto de vista intelectual. Além disso, são revelados os elementos do projeto básico dos investimentos de responsabilidade da futura concessionária, são preparadas as minutas de edital, contrato e anexos da concorrência pública, assim como é estabelecido, como decorrência do modelo econômico-financeiro, o valor máximo da contraprestação ou das tarifas a serem cobradas dos usuários. Todos os pareceres necessários para a correta tomada de decisão formal do ente público concedente, no sentido de publicar a licitação, também são desenvolvidos nessa etapa.

Segundo dados da Radar PPP, o tempo médio entre início dos estudos de viabilidade e a abertura da consulta pública (próxima etapa do ciclo de vida aqui apresentado) é de 464 dias (amostra com 175 iniciativas²). Como se percebe, não é possível desenvolver projetos de contratos públicos de aproximadamente 30 anos de um dia para o outro. Por isso, é essencial o planejamento das atividades e respectivos escopos de investigação a serem desenvolvidos, assim como a consistência das premissas que vão servir à modelagem do projeto.

² Foram consideradas apenas as iniciativas que possuem registro de data de início dos estudos de viabilidade, liderados pelo setor público, e que chegaram até a fase de publicação de consulta pública. Dados extraídos do Radar de Projetos, da Radar PPP, disponível em www.radarppp.com, acesso em 01 de maio de 2025. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Estudo de Pré-Viabilidade

Em um contexto em que há uma sensibilização sobre o projeto de PPP ou concessão, tornando-o parte da carteira de projetos do ente governamental, faz-se necessária a avaliação com maior profundidade. Inicia-se, conseqüentemente, o esforço de realizar estudos de pré-viabilidade da iniciativa. A pré-viabilidade é a primeira análise e esforço intelectual para o enquadramento de uma necessidade pública no formato de PPP ou concessão (sobretudo caso isso não tenha sido realizado na etapa anterior). Invariavelmente, serão necessárias investigações sobre:

- ▶ Necessidade ou não de aprovação de lei para que a futura licitação de PPP ou concessão seja publicada (com base na Lei Orgânica do Ente);
- ▶ Diagnóstico sobre o modo como atualmente os serviços objeto do projeto são prestados e quanto de gasto público vem sendo realizado com tais serviços nos últimos anos;
- ▶ Definição do nível de qualidade ou atendimento desejado pelo Ente para os serviços e para o funcionamento da infraestrutura pública que suporta tais serviços, assim como a projeção de em quantos anos tais serviços alcançam patamar satisfatório (muito comum para projetos de saneamento);
- ▶ Definição de quais são os investimentos necessários em novas infraestruturas, em aderência ao plano de necessidades e melhorias almejadas para a prestação de serviços;
- ▶ Sinalização de qual é o modelo de contrato que mais parece adequado em virtude das características dos serviços a serem prestados (concessão ou PPP), com respectiva análise inicial sobre a existência de capacidade de pagamento pelos serviços por parte dos usuários (e não apenas pelo orçamento público);
- ▶ Para os casos com PPP (*não aplicável às concessões*), a conscientização sobre o limite previsto em lei federal (nº 11.079/2004) para o gasto com PPPs, de até 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida por ano, e análise sobre os montantes que já são ou serão consumidos no caso de já existirem PPPs celebradas ou em fase de consulta pública e licitação;
- ▶ Realização de reuniões com órgãos da sociedade civil e de universidades com a finalidade de apresentar os desafios com a prestação dos serviços em estudo e conhecer pontos de vista mais amplos sobre o tema entre formadores de opinião;
- ▶ Definição de gestores públicos, com formações multidisciplinares, que participaram da concepção dos estudos de pré-viabilidade e que seguirão dedicados ao tema se a iniciativa avançar à modelagem integral;



► Elementos fundamentais da comunicação social sobre a iniciativa.

Concluído o estudo de pré-viabilidade, ele será apresentado perante as autoridades competentes para deliberar pelo avanço da iniciativa de PPP ou concessão.

Se a pré-viabilidade for aprovada pelas autoridades competentes, o resultado deve ser comunicado, cabendo ainda o cumprimento de requisitos legais, conforme o caso (como tornar a decisão de avançar à modelagem pública, via publicação de Decreto). Além disso, é recomendada ampla divulgação via ações de comunicação social, de modo que, com tal decisão, a iniciativa avançará para o desenvolvimento dos próximos trabalhos.

Box 2: O Modelo de Cinco Dimensões (M5D)

O “Modelo de 5 Casos” (“Five Case Model – 5CM), aqui traduzido como “Modelo de Cinco Dimensões”, é uma metodologia baseada nas melhores práticas desenvolvidas e utilizadas há muitos anos no Reino Unido. Desde 2022, o Modelo de Cinco Dimensões (M5D) foi adaptado às características brasileiras, e passou a ser um requisito fundamental para a qualificação de projetos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), tornando-se uma peça-chave no desenvolvimento de projetos estratégicos para o país.

O M5D é uma metodologia para a elaboração, avaliação e aprovação de propostas de investimento de infraestrutura. Trata-se de um método estruturado (mostra de forma passo a passo o que fazer e como fazê-lo), multidimensional (abrange, de forma holística, todas as etapas por meio de 5 dimensões principais: estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial), iterativo, multiestágio (pois desenvolve a análise em 3 etapas principais: Proposta Inicial de Investimento, Proposta Intermediária de Investimento e Proposta Completa de Investimento) e dinâmico (uma vez que acompanha o desenvolvimento de um projeto ao longo de seu ciclo de vida).

O objetivo principal do M5D é aprimorar a capacidade dos órgãos governamentais em avaliar projetos de investimento, considerando as cinco dimensões propostas. A utilização do método propõe uma avaliação mais abrangente e criteriosa, de modo a subsidiar a seleção e priorização de projetos. Ao longo o uso do método, a ideia é orientar o desenvolvimento de estudos que assegurem uma entrega final correta, adequada e alinhada aos elementos que levaram à escolha pelo seu desenvolvimento.

Para conhecer mais sobre o Modelo de Cinco Dimensões (M5D) acesse [aqui \(Guia completo pelo site do BID\)](#).

Por suas características, o uso desta metodologia pode ser facilmente atrelado e útil à **Etapas 1 – Priorização de Projetos** ou **Etapas 2 – Modelagem**, sobretudo para o desenvolvimento de estudos de pré-viabilidade.

Até o momento de desenvolvimento deste material, não são conhecidos estudos de modelagem ou viabilidade completa de projetos de PPP e concessão que seguiram majoritariamente os passos indicados no M5D no Brasil.

Ao longo do **Capítulo 3 – Planejamento, Priorização e Estruturação de Projetos**, outros temas para o desenvolvimento de estudos de viabilidade serão abordados.

Modelagem e Estudo de Viabilidade

Como o processo deliberativo sobre PPPs e concessões é percebido como complexo, a boa prática recomenda uma deliberação em duas fases: (i) priorização do projeto e consequente realização dos estudos de viabilidade e (ii) autorização para a publicação da licitação.

A obtenção dos estudos de viabilidade completos antecede, portanto, a licitação, não apenas em função de ser uma boa prática, mas também em função de regras estampadas na lei federal de PPPs.

Como indicado anteriormente, o prazo médio de desenvolvimento de estudos completos de modelagem de uma PPP é elevado (ultrapassa 1 ano e 3 meses). Neste sentido, quanto maior a qualidade do estudo de pré-viabilidade e do planejamento da equipe de gestores públicos que antecede os estudos de viabilidade propriamente ditos, mais rapidamente ele poderá ser concluído.

De modo geral, os estudos de viabilidade devem encarar as seguintes dimensões, tratando-as de modo interdependente, e não estanques ou atomizadas, tendo em vista cenários de longo prazo, elemento inerente às PPPs e concessões:

- ▶ Nível de serviço desejado para os serviços que serão prestados pela futura concessionária;
- ▶ Premissas tecnológicas para os escopos da PPP ou concessão;
- ▶ Relação de encargos exigidos da futura concessionária, inclusive aqueles relacionados à entrega das obras de infraestrutura;
- ▶ Modelo econômico-financeiro, que recepcionará estimativa de investimentos, custos operacionais e riscos transferidos à futura concessionária;
- ▶ Sistema de desempenho e pagamento dos valores públicos necessários, para o caso das PPPs;
- ▶ Regras e patamares tarifários a serem cobrados de usuários, conforme o caso;
- ▶ Alocação e compartilhamento de riscos;
- ▶ Modelo de negócio e modelo jurídico (minutas de edital, contrato, anexos e pareceres); e
- ▶ Planejamento das ações de comunicação sobre a iniciativa.



Há fundamentalmente 3 caminhos para governos obterem estudos de viabilidade de uma PPP ou concessão: (i) designar uma comissão de gestores públicos com competências necessárias para realizar os estudos internamente; (ii) delegar sua elaboração para instituições com tal expertise; ou (iii) solicitar os estudos de viabilidade para a iniciativa privada, via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

Vejamos mais detalhadamente cada um desses caminhos:

(i) designar uma comissão de gestores públicos com competências necessárias para realizar os estudos internamente: trata-se de opção cada vez mais difícil de se materializar, tendo em vista as múltiplas competências a serem desempenhadas na elaboração de projetos de PPP e concessão. Trata-se da modelagem de projetos referenciais de engenharia, arquitetura, estudos técnicos sobre a operacionalização dos serviços que serão concedidos, precificação de investimentos e custos de manutenção e operação, modelagem jurídica, composta pela elaboração de minutas de edital, contrato e anexos, bem como de atos normativos necessários à boa execução do contrato, modelagem econômica financeira, composta pelo estudo de demanda, projeção de receitas operacionais, CAPEX, OPEX, premissas tributárias, de dívida e a correta avaliação de risco e custo de capital, entre outras premissas, visando equilibrar interesses privados e públicos.

São raros os entes públicos brasileiros que conseguiram estruturar (e manter) equipes multidisciplinares com os conhecimentos anteriormente descritos, mantendo-as atualizadas sobre as tendências de mercado em estudos de viabilidade. Diante desse cenário, é comum que os gestores públicos recorram às outras opções elencadas.

(ii) delegar sua elaboração para instituições com tal expertise: quando a gestão pública não detém os profissionais com os conhecimentos necessários ao desenvolvimento de estudos de viabilidade completos, é comum buscar o auxílio de instituições ou de consultorias que possuem conhecimento e experiência no desenvolvimento desse tipo de trabalho. O elemento-chave para ter sucesso mediante esta opção é o desenvolvimento de um bom termo de referência, que descreva detalhadamente todas as etapas e produtos necessários à conclusão dos estudos.

É importante ressaltar que, via de regra, a contratação de tais estudos também demanda a realização de um processo licitatório que precisa ser bem elaborado e conduzido, sob pena de não contar com os profissionais adequados ao desenvolvimento do trabalho. Além disso, o ente público precisa contar com recursos orçamentários e financeiros de modo a honrar com a contratação realizada.

Box 3: A participação de BNDES, Caixa e outras entidades de fomento no desenvolvimento de projetos de PPP

A participação de instituições de fomento, como o BNDES e a Caixa Econômica Federal, e mais recentemente o FDIRS (Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável) tem sido fundamental para o fortalecimento da agenda de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil. Essas instituições atuam não apenas como financiadoras de projetos já contratados, mas, de forma cada vez mais estratégica, como estruturadoras e

apoiadoras técnicas na fase inicial de desenvolvimento dos projetos, ajudando a superar as dificuldades enfrentadas por entes subnacionais, que muitas vezes carecem de capacidade técnica, institucional ou recursos para realizar estudos complexos e modelagens robustas.

O BNDES, por exemplo, tem desempenhado um papel de destaque por meio de seu Programa de Estruturação de Projetos, em que atua como coordenador de consórcios técnicos e jurídicos, elaborando estudos de viabilidade, modelagens e editais em setores como saneamento, iluminação pública, mobilidade urbana e gestão de resíduos sólidos. Já a Caixa tem se destacado pela atuação através do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FEP), que financia e apoia tecnicamente entes públicos na estruturação de concessões e PPPs, sobretudo nos municípios. O FDIRS, por sua vez, foi constituído ao final de 2024 e iniciou seus trabalhos no ano de 2025, selecionando projetos para apoiar diversos entes da federativos em todo o território nacional.

O suporte às iniciativas de PPP e concessão também é promovido por organismos multilaterais, como o BID e o Banco Mundial, cuja atuação tem se intensificado nos últimos anos. Essas instituições desempenham um papel relevante no fortalecimento institucional, apoiando a criação e consolidação de unidades de PPP e contribuindo para o aprimoramento da governança pública. Além disso, oferecem assistência técnica qualificada, promovem capacitação institucional e financiam projetos, difundindo boas práticas internacionais e disponibilizando ferramentas metodológicas, como marcos regulatórios, guias de estruturação e instrumentos de mitigação de riscos.

No Brasil, a presença desses organismos tem sido cada vez mais expressiva, especialmente no apoio à modelagem de projetos. Isso inclui o custeio total ou parcial da contratação de consultores especializados, bem como a colaboração direta na definição e avaliação de aspectos técnicos dos estudos. Esse suporte contribui significativamente para a qualidade dos projetos estruturados, aumentando sua atratividade para o setor privado e fortalecendo a capacidade dos entes públicos de conduzirem trabalhos que envolvem as PPPs e concessões.

(iii) solicitar os estudos de viabilidade para a iniciativa privada, via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): quando os entes públicos estudam a concessão de um projeto de infraestrutura para o setor privado, é possível que ele realize os estudos necessários por meio da abertura de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Em um PMI, empresas e consultorias podem se candidatar para apresentar estudos de um determinado projeto, sem ônus imediato para o Poder Público³.

³ PPI. Programa de Parcerias e Investimentos. *Perguntas e Respostas*. Disponível em: [Perguntas frequentes - Programa de Parcerias de Investimentos \(ppi.gov.br\)](https://www.ppi.gov.br/pt-br/perguntas-frequentes).



Box 4: Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

O que é um PMI?

Quando o Governo estuda a concessão de um projeto de infraestrutura para o setor privado, é possível que ele realize os estudos necessários internamente, ou abra um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Em um PMI, empresas e consultorias podem se candidatar para apresentar estudos (“modelagem”) de um determinado projeto, sem ônus imediato para o Poder Público. Nessa situação, elas farão jus a um ressarcimento de despesas (limitado a um teto) no futuro, caso sua modelagem tenha sido escolhida, total ou parcialmente, para a estruturação do projeto licitado.

No ordenamento brasileiro, o PMI se origina a partir da interpretação do art. 21 da Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos – bem como de vários regulamentos editados pelos Poderes Executivos de diversos entes federativos. O art. 2º da Lei Federal nº 11.922, de 13 de abril de 2009 (conversão da Medida Provisória nº 445/2008), por sua vez, autoriza os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a estabelecer normas para estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada. Por meio do Decreto Federal nº 8.428, de 02 de abril de 2015, o PMI foi regulamentado de forma expressa, a partir da previsão do supramencionado art. 21 da Lei Federal nº 8.987/1995.

A vantagem dessa modalidade reside no fato de que as empresas que elaboraram os estudos estão, em teoria, aptas a participar de uma eventual e futura licitação. Caso tenham seus estudos aproveitados pela gestão pública, as proponentes poderão ser ressarcidas pelo vencedor da futura licitação dos gastos incorridos pela elaboração dos estudos. Do ponto de vista da Administração Pública, a vantagem é o uso da capacidade técnica da iniciativa privada para lançar licitações baseadas em projetos arrojados, inovadores e mais próximos da realidade do mercado⁴.

Como todos os procedimentos na Administração Pública, o PMI também preza pela publicidade e transparência. Dessa feita, o processo deve ser instruído em duas etapas: a *interna* e a *externa*. A etapa interna reside no procedimento de preparar o edital de PMI, em que elementos como as condições de participação, as diretrizes para a elaboração dos estudos e das propostas, a revisão sobre os custos e o eventual ressarcimento pelos estudos desenvolvidos, entre outros, são definidos. A fase externa, por sua vez, é executada pelos interessados em desenvolver os estudos, cabendo ao ente público fornecer informações que são pertinentes ao desenvolvimento do projeto e esclarecer dúvidas – sempre em igualdade entre os participantes e prezando pela transparência dos atos.

⁴ PBH Ativos. *Manual de PMI e MIP*. 2018. Disponível em: [MANUAL DE PMI E MIP \(pbhativos.com.br\)](http://MANUAL DE PMI E MIP (pbhativos.com.br)).

Ao fim, com a entrega dos estudos desenvolvidos pela iniciativa privada, caberá ainda à Administração analisar os estudos realizados⁵, ajustando-os no que entender necessário, até chegar à composição final do projeto que será colocado em consulta pública e, posteriormente, em licitação.

Vale destacar que, para fins da modelagem da versão final do projeto a ser licitado, os estudos aproveitados podem ser combinados entre si e, ainda, combinados com as informações técnicas disponíveis em outros órgãos da Administração Pública, sem prejuízo de outras informações obtidas junto a outras entidades e a consultores externos eventualmente contratados para esse fim.

* * *

Uma vez concluídos os trabalhos de modelagem do projeto de PPP ou concessão, com o desenvolvimento dos estudos viabilidade completos, o ente público estará apto a submetê-lo à apreciação pública, conforme será descrito na Etapa seguinte.

2.1.3. Etapa 3: Consulta Pública

A publicação da consulta pública é o momento em que o setor público apresenta para todos os interessados, cidadãos, sociedade civil, consultorias, bancos, seguradoras e licitantes potenciais, as minutas de edital, contrato e anexos da futura concorrência pública da PPP ou concessão.

Para as PPPs, a publicação de consulta pública antecedente à realização de abertura da licitação, com ampla divulgação de seus termos, inclusive da minuta do edital e do contrato, é um elemento determinado pela lei. Já para as concessões comuns, em regra geral, a realização de consulta pública não é obrigatória. No entanto, algumas leis específicas podem tornar a consulta obrigatória, como a Lei de Agências Reguladoras em certos casos. A decisão de realizar consulta pública em concessões é discricionária, dependendo da avaliação do gestor sobre a necessidade e oportunidade de ouvir a sociedade. Todavia, trata-se de uma boa prática que tem se aplicado de forma recorrente nos grandes projetos brasileiros.

Considerando-se uma regra geral, é possível indicar que, para as consultas públicas, abre-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para que qualquer interessado possa enviar críticas, comentários e sugestões. Posteriormente, o setor público divulgará os resultados, indicando, caso existam, os impactos das reflexões recebidas no modelo de concorrência pública, sem divulgar os nomes dos autores de cada contribuição.

⁵ O edital do PMI preferencialmente deve conter critérios objetivos da avaliação do mérito dos estudos tais como, consistência das informações; adoção das melhores técnicas de elaboração; compatibilidade com as normas técnicas emitidas por órgãos setoriais; razoabilidade dos valores para eventual ressarcimento, compatibilidade com a legislação; demonstração do custo-benefício, dentre outros.



Além da consulta pública, há também a marcação de uma audiência pública, que pode ser presencial e/ou à distância (online), em que o setor público apresenta o projeto de PPP juntamente com as principais características da concorrência pública, e recebe contribuições dos participantes.

É relevante mencionar que as consultas e audiências públicas são instâncias fundamentais do ciclo de vida dos projetos, e que devem ser encaradas não como momentos meramente formais, mas sim como etapas fundamentais para o aprimoramento do projeto de PPP desenvolvido. Além disso, servem ainda ao teste de apetite dos potenciais licitantes para a futura concorrência pública, uma vez que permitem avaliar o grau de engajamento e interesse das empresas com o projeto.

Market Sounding e Roadshow

Market sounding (ou *Escuta de Mercado*) e *Roadshows* são instrumentos estratégicos utilizados durante o processo de desenvolvimento de um projeto de PPP ou concessão, com o objetivo de atrair investidores, aprimorar a modelagem do projeto e promover o interesse do mercado para com o projeto.

O *market sounding* é um processo preliminar de escuta ativa do mercado, em que o poder público (apoiado ou não por consultores) conversa com potenciais interessados — como operadores, financiadores, investidores e especialistas — para entender suas percepções sobre o projeto em estudo. Neste momento, que também pode ser realizado ainda com o processo de estruturação dos estudos de viabilidade em curso (no âmbito da Etapa anterior), são colhidas informações sobre pontos sensíveis do projeto, como prazos, riscos, estrutura de garantias, exigências técnicas e modelo de remuneração. Essa troca com o mercado contribui para ajustar a modelagem às expectativas e exigências do setor privado, reduzindo o risco de fracasso na futura licitação.

Já os *roadshows* ocorrem geralmente no período em que a consulta pública está aberta ou em momento prévio ao lançamento da licitação, com o projeto já estruturado ou em fase final de estruturação. São eventos formais de apresentação do projeto a potenciais investidores e operadores, realizados em diferentes cidades ou países, conforme o caso, com o objetivo de divulgar a oportunidade de investimento por meio do projeto, esclarecer dúvidas e promover o projeto de modo geral junto ao mercado. O *roadshow* é uma vitrine do projeto, permitindo ao poder público demonstrar segurança jurídica, qualidade técnica e viabilidade econômica, elementos essenciais para atrair concorrentes qualificados.

Ambos os instrumentos são importantes, porque promovem transparência, interação com o mercado e aperfeiçoamento técnico. Eles tendem a aumentar a competitividade da licitação, elevam a qualidade das propostas e reduzem os riscos de desinteresse, judicialização ou falhas contratuais futuras. Além disso, ajudam a construir confiança entre o setor público e o privado, essencial para o sucesso de uma parceria de longo prazo.

2.1.4. Etapa 4: Licitação

Por fim, há a etapa de licitação, iniciada com a publicação da versão final e definitiva do edital, minuta de contrato de PPP e anexos. Esta etapa é o processo formal por meio do qual o poder público seleciona o parceiro privado que executará o projeto. A Administração Pública deve publicar o edital de licitação, contendo as regras do certame, os critérios de julgamento, a minuta do contrato, os requisitos técnicos e jurídicos exigidos, além das garantias e obrigações envolvidas e demais anexos pertinentes.

O edital deve ser amplamente divulgado para assegurar a competitividade e a transparência do processo. Assim, a partir dessa etapa, os licitantes terão todas as informações necessárias para disputar a licitação e definir suas propostas comerciais. Há também a oportunidade de pedir esclarecimentos, assim como eventuais impugnações e recursos ao edital.

Em data previamente definida no edital, os interessados apresentam suas propostas, que podem envolver critérios como menor valor de contraprestação pública, maior outorga, menor tarifa, melhor técnica ou uma combinação de técnica e preço, conforme previsto no edital. Essa fase inclui a análise de documentos de habilitação jurídica, técnica, fiscal e econômico-financeira, além da avaliação das propostas em si. Pode haver também uma fase de lances ou disputa, dependendo do modelo adotado. Em alguns casos, os proponentes podem apresentar recursos administrativos, o que suspende o andamento do processo até que os recursos sejam julgados.

Encerrado o julgamento e superada a fase recursal, é homologado o resultado e declarado o vencedor. O próximo passo é a assinatura do contrato, que formaliza a relação entre o ente público e o parceiro privado. Esse contrato terá validade pelo prazo estabelecido — em geral, entre 5 e 35 anos — e deverá respeitar os termos do edital, com cláusulas sobre investimentos, operação, manutenção, desempenho e penalidades. A licitação, portanto, é uma etapa essencial para assegurar que o projeto seja celebrado com o proponente mais capacitado e nas melhores condições para o interesse público.

Para a assinatura contratual, deverá o adjudicatário (licitante vencedor) cumprir com os requisitos e exigências necessárias à assinatura contratual, como constituir uma SPE (Sociedade de Propósito Específico), constituir garantia de execução de contrato, integralizar valores previamente definidos de capital social, dentre outras, conforme estabelecido em edital e legislação.

2.2. Implementação, Gestão e Monitoramento de Contratos

Concluída a assinatura contratual, inicia-se a fase de execução contratual, em que a Administração Pública, na figura do poder concedente, passará a gerenciar e fiscalizar o cumprimento do contrato pela empresa concessionária. A partir deste momento, o parceiro



privado assume, formalmente, as obrigações pactuadas com o poder público, que envolvem desde a realização de investimentos até a entrega e operação dos serviços públicos.

Essa fase é regida pelo contrato, que deve ser suficientemente detalhado quanto às metas, prazos, indicadores de desempenho, formas de remuneração, mecanismos de fiscalização e condições para o encerramento da parceria. O acompanhamento contínuo por parte do ente público, geralmente por meio de uma unidade gestora dedicada ou agência reguladora, é fundamental para garantir que os objetivos do contrato sejam cumpridos.

A seguir, descrevem-se as principais etapas subsequentes à assinatura contratual.

2.2.1. Fase Inicial ou de Realização dos Investimentos

Esta é a fase em que o parceiro privado integraliza o capital social exigido pelo contrato na SPE (Sociedade de Propósito Específico) constituída para execução do contrato e cumpre as demais condicionantes para assinatura do contrato de PPP. Com o início da vigência do contrato a concessionária passa a realizar os investimentos iniciais, conforme previsto no próprio contrato. Isso pode incluir a elaboração de projetos executivos, obtenção de licenças, desapropriações, construção de infraestrutura, aquisição de equipamentos e implantação de sistemas operacionais. A fase também pode abranger o financiamento da obra e a mobilização de recursos financeiros, humanos e materiais.

É comum que haja uma etapa de "pré-operação" ou "comissionamento", na qual os sistemas e estruturas são testados antes do início efetivo da operação – uma espécie de transição operacional entre o setor público e o setor privado. O cumprimento dos prazos e padrões estabelecidos nesta fase é fundamental, pois atrasos ou falhas podem comprometer a viabilidade econômica do contrato e a entrega dos serviços à população.

A fase de realização de investimentos pode ser drasticamente distinta de setor para setor de infraestrutura e ter distinções de contrato para contrato, não havendo uma regra básica. Os estudos de viabilidade técnica-operacional, à época da estruturação, foram os responsáveis por tais definições em contrato. Cabe neste momento ao gestor público fiscalizar as ações da concessionária a fim de que os encargos contratuais sejam corretamente cumpridos.

Cabe ressaltar que, nos modelos de PPP e concessão, em regra, a remuneração privada deve guardar alguma proporção com a conclusão da entrega dos investimentos iniciais, de modo que a remuneração plena não é iniciada imediatamente após a assinatura do contrato, mas sim liberada gradualmente, conforme a infraestrutura contratada vai sendo entregue e validada pelo poder público.

Durante a fase de investimentos, o contrato pode prever uma remuneração parcial ou limitada, como forma de cobrir custos financeiros de mobilização, parte do capital imobilizado e parcela dos serviços até então prestados. No entanto, a maior parcela da remuneração contratual — especialmente nos modelos com contraprestação pública — só é devida após a entrada em

operação da infraestrutura ou da unidade funcional definida no contrato. Essa lógica visa alinhar os incentivos do parceiro privado com os objetivos do projeto, evitando pagamentos antecipados por estruturas não entregues ou não operacionais.

2.2.2. Fase de Operação e Prestação dos Serviços

Concluídos os investimentos, inicia-se a fase de operação plena dos serviços, com a entrega contínua da infraestrutura ou do serviço público à sociedade. O parceiro privado passa a ser remunerado de acordo com os critérios estipulados no contrato, que podem incluir contraprestação pública, cobrança direta dos usuários ou ambos. Durante esta fase, o cumprimento de indicadores de desempenho e qualidade é essencial, sendo o não atendimento passível de penalidades, descontos na remuneração ou, em casos extremos, rescisão contratual.

Ao longo de todo o processo de execução contratual, o poder público deve realizar o monitoramento regular da concessão (*lato sensu*), garantindo que os resultados estejam alinhados com o interesse coletivo, e que as disposições contratuais sejam cumpridas.

A seguir, estão listadas as principais ações que o poder público exerce para gerenciar, fiscalizar e monitorar um contrato durante sua execução:

- ▶ **Fiscalização técnica e operacional:** envolve o monitoramento regular das obras (tanto na fase inicial, quanto relacionado aos reinvestimentos previstos e necessários à operação) e dos serviços, com base em relatórios e vistorias em campo, sejam eles desenvolvidos por conta própria ou com algum apoio da própria concessionária ou entidade independente de verificação;
- ▶ **Acompanhamento da execução do plano de investimentos:** trata-se da verificação do cumprimento do cronograma de obras e da entrega de ativos reversíveis;
- ▶ **Análise e validação de medições:** envolve a conferência da entrega de fases, etapas e metas estabelecidas em contrato para autorizar o pagamento da remuneração proporcional ao parceiro privado;
- ▶ **Monitoramento de indicadores de desempenho e cálculo dos pagamentos devidos:** envolve o acompanhamento dos resultados operacionais pactuados no contrato, como disponibilidade, qualidade do serviço, tempo de resposta, entre outros, com o respectivo cálculo que gera os valores devidos para pagamento da concessionária;
- ▶ **Auditorias independentes e revisões periódicas:** envolve a contratação ou recepção de relatórios de auditorias técnicas, financeiras ou de desempenho feitas por terceiros especializados;



- ▶ **Realização das revisões ordinárias de contrato:** nos termos do contrato, envolve a realização de revisões contratuais e tratamento de elementos que podem ser rediscutidos ou repactuados;
- ▶ **Análise de reequilíbrio econômico-financeiro:** envolve a avaliação de pedidos de revisão contratual por eventos imprevistos que afetem o equilíbrio original do contrato;
- ▶ **Atualização de tarifas e contraprestações devidas:** envolve a aplicação de reajustes de preços em tarifas ou contraprestações conforme metodologias e regras previamente estabelecidas no contrato;
- ▶ **Gestão de riscos contratuais:** refere-se ao acompanhamento de eventos críticos que possam afetar o cumprimento das obrigações, e à ativação de mecanismos de mitigação ou cobertura previstos no contrato;
- ▶ **Gestão da matriz de responsabilidades:** garantia de que cada parte cumpra suas obrigações, inclusive o próprio ente público (como repasse de áreas públicas para implantação de equipamentos, emissão de licenças ou pagamentos);
- ▶ **Interação com órgãos de controle e sociedade:** envolve ações de prestação de contas a tribunais de contas, ministérios públicos e mecanismos de controle social, sendo uma boa prática divulgar e expor os resultados alcançados com a concessão dos serviços e as ações de fiscalização realizadas;
- ▶ **Aplicação de penalidades:** refere-se à imposição de multas, glosas ou outras sanções previstas contratualmente em caso de descumprimento de obrigações;
- ▶ **Regulação contratual:** relaciona-se à atuação conjunta com agências reguladoras para fiscalizar a prestação dos serviços, normatizar sobre situações e contextos que afetam ou são afetados pela concessão, aplicar revisões tarifárias e garantir equilíbrio regulatório; dentre outras atividades.

2.2.3. Fase de Devolução e Encerramento Contratual

A proximidade do encerramento contratual irá apresentar um outro conjunto de atividades necessárias para atenção das partes envolvidas nas PPPs, uma vez que se inicia a fase de devolução dos ativos e encerramento da operação dos serviços.

Neste contexto, vale atenção especial aos **Bens Reversíveis**.

Os bens reversíveis são os bens utilizados na prestação do serviço concedido que, ao final do contrato, devem ser transferidos ao poder público, independentemente de terem sido originalmente de propriedade do ente público ou adquiridos, construídos ou implantados pelo parceiro privado.

Geralmente, a relação dos bens reversíveis está estabelecida no contrato, previamente à assinatura, ou é constituída ao longo do contrato. Esses bens podem incluir imóveis, instalações, equipamentos, sistemas e demais ativos necessários à continuidade do serviço público. Durante a vigência do contrato, o parceiro privado tem o direito de uso desses bens, mas não pode dispor deles livremente, ou seja, não pode vendê-los, gravá-los ou aliená-los sem autorização expressa, pois estão vinculados à função pública que exercem. Ao término da PPP, esses bens são devolvidos ao poder público em condições operacionais, conforme os critérios definidos contratualmente.

A reversibilidade garante a continuidade do serviço público após o encerramento do contrato, sendo um mecanismo essencial para proteger o interesse público e evitar descontinuidade na prestação dos serviços.

O contrato geralmente prevê que os bens reversíveis sejam restituídos ao poder público em bom estado de conservação e funcionamento. Para isso, são realizadas inspeções técnicas, auditorias e avaliações patrimoniais.

Além disso, o parceiro privado deve cumprir com todas as obrigações pendentes, como ajustes finais, compensações ou entrega de documentos. Essa fase pode incluir ainda a liquidação financeira final e o encerramento das obrigações legais e regulatórias. O encerramento bem-sucedido do contrato é essencial para preservar o legado do projeto e garantir a continuidade dos serviços públicos, seja por nova concessão, gestão direta ou outro modelo a ser adotado pelo poder público.

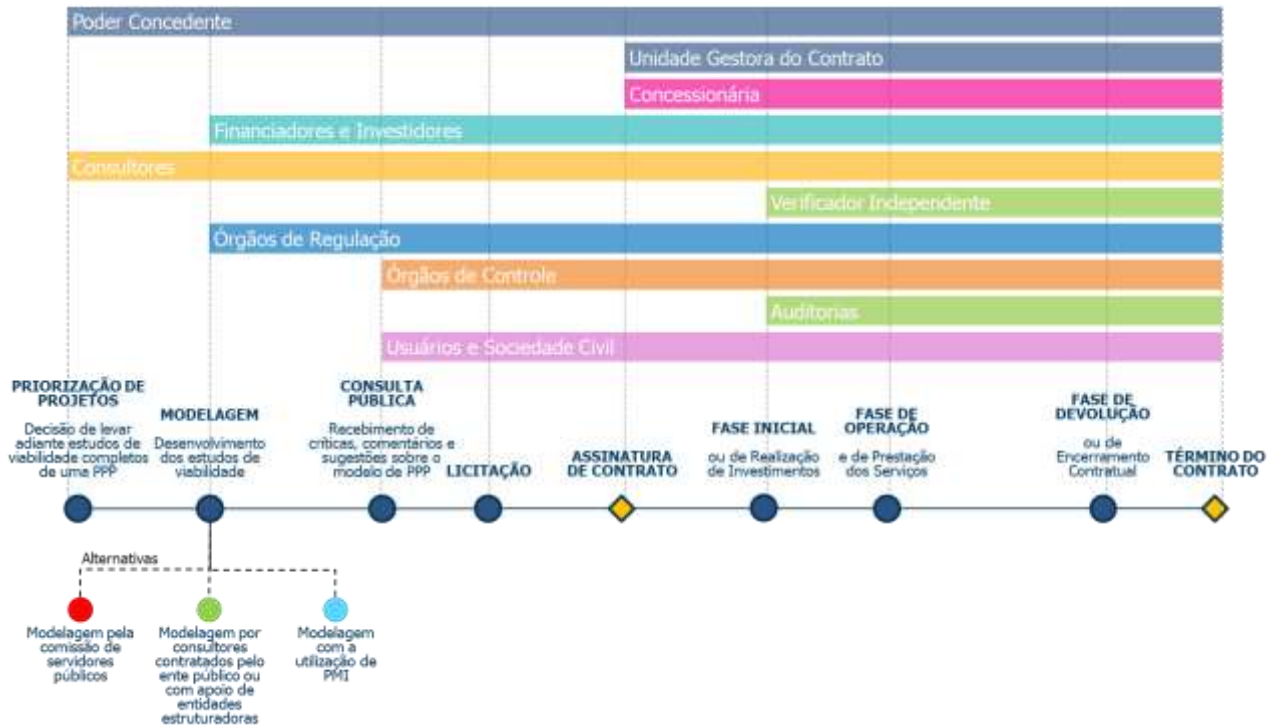
3. Identificação e atuação dos principais Stakeholders

Em uma Parceria Público-Privada (*lato sensu*) são identificados diversos *stakeholders*, que exercem diferentes papéis, cuja inter-relação é fundamental ao longo de todo o ciclo de vida do desenvolvimento de projeto e da gestão e execução contratual – ou seja, desde sua concepção até a sua operação e encerramento.

A seguir, será apresentado um diagrama que evidencia as etapas do ciclo de vida das PPPs que possuem mais envolvimento de cada um dos atores comentados.



Figura 5: Envolvimento dos atores por etapa do ciclo de vida das PPPs



A seguir, apresenta-se uma descrição da atuação dos principais agentes envolvidos:

Poder Concedente:

É o ente federativo público (União, Estado, Distrito Federal, Município ou Consórcio Público) que estrutura, licita e celebra o contrato de PPP. Cabe a ele identificar a demanda, promover os estudos de viabilidade, conduzir a consulta e a audiência pública, publicar o edital e selecionar o parceiro privado. Após a contratação, é responsável pela gestão e fiscalização do contrato, garantindo o cumprimento das metas e o interesse público.

Unidade Gestora do Contrato (UGC):

É o órgão ou equipe designada pelo poder público para atuar no acompanhamento cotidiano do contrato. Realiza o monitoramento técnico, analisa indicadores de desempenho, valida medições, aplica penalidades e conduz as interações com o parceiro privado. Em alguns casos, a atuação é compartilhada com agências reguladoras; pode se tratar de uma unidade central de gestão de contratos ou de um órgão dedicado à política pública finalística e ligada aos serviços e à infraestrutura concedidos; em alguns formatos, pode ser vinculada ou apoiada por empresas públicas.

Concessionária
(Parceiro Privado):

É o consórcio ou empresa vencedora da licitação, responsável por executar os investimentos, operar o serviço e cumprir as metas de desempenho previstas no contrato. Pode incluir construtoras, operadoras, financiadores e empresas especializadas. Assume riscos operacionais e financeiros em troca de remuneração, seja por tarifas cobradas dos usuários, contraprestação pública ou ambas.

Financiadores e Investidores:

Incluem bancos públicos (como BNDES e Caixa), bancos privados, organismos multilaterais (como BID e Banco Mundial), fundos de investimento e investidores institucionais. São responsáveis por prover o capital necessário para viabilizar os investimentos e, por isso, avaliam criteriosamente a viabilidade e os riscos do projeto. Podem contribuir para o processo de modelagem do projeto quando consultados.

Consultores
Técnicos, Jurídicos
e Econômico-
Financeiros:

Atuam tanto na estruturação do projeto (elaborando estudos e modelagens), quanto no apoio à gestão contratual, realizando avaliações e pareceres que apoiam a regulação contratual e tomada de decisão pelas partes. São essenciais para garantir a qualidade técnica e jurídica do projeto e a robustez dos estudos de viabilidade.

Verificadores Independentes:

Entidades ou empresas contratadas para monitorar, de forma isenta e contínua, os indicadores de desempenho da concessionária e apurar os pagamentos devidos, conforme o caso. Produzem relatórios técnicos que embasam os pagamentos devidos ao parceiro privado e a aplicação de penalidades, sendo peça central na garantia da objetividade e transparência do contrato.

Órgãos de Regulação:

Quando atuam, são responsáveis por normatizar e supervisionar os aspectos técnicos e econômicos do serviço, acompanhar indicadores de desempenho, aplicar sanções e decidir sobre reequilíbrios ou revisões contratuais. Têm a função de garantir a transparência, a proteção do interesse público e a segurança jurídica dos projetos, além de contribuir para a confiança dos usuários e investidores.

Órgãos de Controle:

Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e controladorias, analisam a legalidade, eficiência e conformidade dos contratos, desde a fase de estruturação até a execução e encerramento, podendo emitir recomendações, determinar correções e instaurar auditorias ou investigações, zelando pela legalidade, economicidade e regularidade da contratação e execução do contrato.



Auditorias
(internas e
externas):

Avaliam periodicamente a conformidade técnica, financeira e operacional do projeto, conforme exigências estabelecidas em contrato ou normas públicas vigentes. Podem ser realizadas por órgãos do próprio governo, entidades independentes ou a pedido dos financiadores, promovendo segurança jurídica, integridade e credibilidade do processo.

**Usuários e
Sociedade Civil:**

São os beneficiários diretos dos serviços prestados pela PPP. Sua participação pode ocorrer por meio de canais de ouvidoria, participação em consultas públicas e conselhos de políticas públicas. O grau de aceitação e satisfação dos usuários impacta diretamente a legitimidade e a sustentabilidade do projeto.

Como dito, cada um desses *stakeholders* desempenha funções complementares e interdependentes que, quando bem coordenadas, aumentam a eficiência, a transparência e a sustentabilidade das PPPs.

4. O impacto orçamentário e fiscal das PPPs

As Parcerias Público-Privadas (PPP) têm se consolidado como alternativas viáveis para a modernização e o financiamento da infraestrutura e dos serviços públicos no Brasil. Segundo dados da consultoria Radar PPP, existem atualmente 5.829 iniciativas de PPP ou concessão no país⁶, das quais 857 se enquadram como concessão administrativa ou patrocinada.

A legislação brasileira estabelece limites e condicionantes para a celebração de PPPs, com o objetivo de assegurar a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas. Destacam-se os seguintes dispositivos legais e normativos:

Lei nº 11.079/04 (Lei das PPPs)

- ▶ Art. 10: exige a elaboração de estudos técnicos prévios que demonstrem a sustentabilidade fiscal da PPP, considerando as metas da LDO e os limites da LRF;
- ▶ Art. 25: delega à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a competência para regulamentar normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis às PPPs;

⁶ Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em radarppp.com, 22 de maio de 2025. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

- ▶ Art. 28: veda à União conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos entes subnacionais cuja despesa com PPPs ultrapasse 5% da Receita Corrente Líquida (RCL), tanto no exercício anterior quanto na média dos dez anos seguintes, projetada.

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)

- ▶ Arts. 16 a 24: tratam da criação e aumento de despesas obrigatórias e da necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- ▶ Arts. 29 a 38: estabelecem os limites de endividamento dos entes federativos.

Portaria STN/MF nº 138/2023⁷: Estabelece as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP celebrados pela União, Estados, DF e Municípios

- ▶ Regulamenta a consolidação das contas públicas relativas aos contratos de PPPs;
- ▶ Define que, para fins de aplicação do art. 22 e 28 da Lei das PPPs, a soma das despesas de caráter continuado incluirá (i) a parcela de contraprestação pecuniária destinada a amortizar os investimentos na infraestrutura implantada para a prestação dos serviços ou a realização de obras objeto da PPP; (ii) as despesas de custeio relativa à prestação de novos serviços derivados da PPP original;
- ▶ Estabelece que as despesas recorrentes já realizadas com os bens e serviços objeto da futura concessão não são computadas no comprometimento da RCL previsto no art. 28 da Lei das PPPs;
- ▶ Estabelece que as despesas de aportes para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis não serão computadas para efeitos do comprometimento da RCL previsto no art. 28 da Lei das PPPs;
- ▶ Define ainda que aportes públicos vinculados à execução do contrato (como aportes de recursos para viabilizar a equação econômico-financeira do projeto) também não integram o cálculo do limite e que, caso não seja possível distinguir as despesas já incorridas das despesas efetivamente produzidas a partir da concessão dos serviços, todas as despesas deverão ser contabilizadas nos limites que tratam os arts. 22 e 28 da Lei das PPPs.

⁷ [PORTARIA STN/MF Nº 138, DE 6 DE ABRIL DE 2023 - PORTARIA STN/MF Nº 138, DE 6 DE ABRIL DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional](#)



Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN

- ▶ Regulam a forma de registro contábil das obrigações fiscais e financeiras derivadas das PPPs, incluindo o Anexo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (demonstrativo de parcerias público-privadas) e o demonstrativo de despesas obrigatórias no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

4.1. Considerações Relevantes sobre a PPP: aspectos orçamentários e fiscais

PPPs e concessões são arranjos vantajosos, pois possibilitam que os governos atraiam investimentos privados e incorporem inovações tecnológicas, aumentando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Contudo, é importante destacar que, apesar de seus benefícios, as PPPs também podem acarretar riscos fiscais significativos para os entes públicos, sendo, em muitos casos, de difícil identificação e controle. Diante disso, torna-se fundamental que os Estados adotem uma abordagem cautelosa e um planejamento rigoroso na priorização, estruturação e execução desses projetos.

A Parceria Público-Privada (PPP), de acordo com as normativas vigentes, não pode ser caracterizada como dívida consolidada. Isso se deve ao fato de que os compromissos assumidos pelo ente público no âmbito de uma PPP, desde que cumpram os requisitos legais e contratuais, são classificados como despesas correntes ou de capital, conforme sua natureza, e não como obrigações financeiras típicas de endividamento. Conseqüentemente, os valores contratados em uma PPP não integram o cálculo do estoque da dívida consolidada líquida do ente federativo, e dessa forma, não impactam o teto de endividamento público estabelecido pela legislação fiscal.

Deve-se destacar que a própria Lei das PPPs – e a maior parte das legislações estaduais sobre o tema – excetua do limite previsto no art. 28 as empresas estatais não-dependentes. Considera-se como empresa estatal dependentes aquela que é controlada pelo ente público e recebe destes recursos financeiros necessários ao pagamento de despesas com pessoal, custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, conforme definição do art. 2º, III da LRF⁸.

Outro risco importante é o da transferência excessiva de riscos para o setor privado. A boa prática de estruturação de projetos nacional e internacional indica que o risco deve ser alocado àquela parte que possuir melhor e maior capacidade de gerenciar e mitigar o referido risco. Embora a transferência de risco para a iniciativa privada seja uma das premissas das PPPs, essa prática, se realizada de forma indiscriminada, pode resultar em ineficiência na prestação

⁸ Art. 2º, III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

dos serviços, levando à necessidade de intervenção estatal. Isso ocorre quando o risco é mal distribuído entre as partes, o que pode gerar custos inesperados para o governo.

Por outro lado, a transferência excessiva de obrigações e responsabilidades para o governo também pode ser prejudicial, pois pode comprometer a sustentabilidade fiscal e gerar uma pressão adicional sobre os cofres públicos, em especial na hipótese de materialização destes riscos ao longo dos contratos de longo prazo.

A adoção de PPPs acarreta diversos riscos fiscais, dentre os quais se destacam:

- ▶ **Riscos de inadimplemento contratual:** a incapacidade do parceiro privado de cumprir suas obrigações pode resultar em rescisão contratual, novos custos licitatórios e possível assunção direta da operação pelo governo.
- ▶ **Riscos macroeconômicos e jurídicos:** crises econômicas, inflação, alterações legislativas ou mudanças regulatórias podem impactar severamente os custos dos projetos e a previsibilidade fiscal.
- ▶ **Alocação inadequada de riscos:** a transferência excessiva de riscos ao setor privado ou, em sentido oposto, ao setor público, pode gerar ineficiências e custos não antecipados. A boa prática recomenda que os riscos sejam atribuídos à parte que melhor pode gerenciá-los.
- ▶ **Passivos contingentes:** situações de reequilíbrio econômico-financeiro, garantias prestadas, ou obrigações de pagamento futuro podem gerar obrigações que, se não registradas e evidenciadas corretamente, comprometem a transparência fiscal.
- ▶ **Falta de transparência:** a não inclusão de obrigações e riscos nos instrumentos legais de planejamento orçamentário — como o Anexo de Riscos Fiscais das LDOs — reduz a previsibilidade e desestimula a participação da iniciativa privada, elevando custos e reduzindo a concorrência nos certames.

5. Garantias Públicas em PPPs

A implementação de uma estrutura de garantia pública que seja aceita pelos grandes financiadores, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (“BNDES”), Caixa Econômica Federal (“CEF”) e demais organismos internacionais multilaterais continua sendo um dos grandes desafios dos projetos de parcerias público-privadas (“PPP”). Afinal, como o retorno dos investimentos só ocorrerá em longo prazo e mediante o recebimento de contraprestações pagas pelo poder público, mostra-se imprescindível que se garanta aos investidores uma estrutura de garantia sólida e dotada de liquidez.



Em se tratando de PPP, quanto maior for a importância da contraprestação pública no montante total da remuneração do Concessionário, maior será a relevância das garantias dadas pelo ente público. Justamente por isso, nas PPPs, a estrutura de garantias da contraprestação devida aos parceiros privados será vital para atrair competidores e investidores (sérios) e, conseqüentemente, viabilizar o sucesso do contrato.

Segundo José Virgílio Lopes Enei, ao contrário dos contratos administrativos em geral, as PPPs são contratos de longo prazo que, comumente, concentram grandes investimentos nos seus primeiros anos de vigência, para que estes sejam amortizados ao longo da exploração e operação do projeto. A exposição financeira da concessionária – investe na frente para se remunerar em futuro distante – é, assim, muito maior que em um contrato de obra pública ou prestação continuada de serviço.⁹ Na prática, há um consenso no mercado de que as PPPs seriam simplesmente impraticáveis no Brasil sem garantias mitigadoras. Portanto, em se tratando de uma PPP, o financiador exigirá garantias robustas e idôneas do parceiro público de que o aporte de recursos ou a contraprestação pública serão pagos a tempo e modo, em conformidade com o que disponha o contrato de concessão.¹⁰

A Lei Federal nº 11.079/2004 busca oferecer todo um sistema de garantias, não só aos particulares contratantes, mas também aos financiadores do projeto.¹¹ Conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Lei federal de PPP destaca 3 (três) tipos de garantias para as PPP: "(a) a garantia de execução do contrato, prestada pelo parceiro privado ao parceiro público; (b) a garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado; e (c) a contragarantia prestada pelo parceiro público à entidade financiadora do projeto".¹²

As garantias de execução do contrato, prestadas pelo parceiro privado ao parceiro público, são aquelas previstas no art. 96 da Lei Federal nº 14.133/21:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

⁹ ENEI, José Virgílio Lopes. *Garantias de Adimplemento da Administração Pública ao Contratado nas Parcerias Público-Privadas*, São Paulo: Almedina, 2018, p. 37.

¹⁰ ENEI, José Virgílio Lopes. *Garantias de Adimplemento da Administração Pública ao Contratado nas Parcerias Público-Privadas*, São Paulo: Almedina, 2018, p. 339.

¹¹ MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. *As garantias nas parcerias público-privadas*. São Paulo: Editora Fórum, 2011, p. 62.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 172.

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

Já as garantias de cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado referem-se às modalidades previstas art. 8º da Lei Federal de PPP:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no [inciso IV do art. 167 da Constituição Federal](#);

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras; [\(Redação dada pela Lei nº 14.227, de 2021\)](#)

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Como se pode verificar, os contratos de PPPs podem ter garantidas obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Público, na forma da legislação vigente.

A seguir são expostos outros aspectos relevantes das garantias passíveis de serem ofertadas pelo Poder Concedente.

Tabela 1: Aspectos relevantes das garantias públicas em PPPs

Nível Federal Garantias passíveis de serem prestadas pelo Poder Concedente	
1. Vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal	Apesar de a instituição de fundos especiais e a vinculação de receitas já serem utilizadas em diversos projetos no país, incluindo a utilização de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados em PPP, muito se discute sobre a constitucionalidade desses dispositivos. No entanto, é defensável sua utilização para a garantia em projetos.
2. Instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei	
3. Contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público	Muita embora o seguro-garantia esteja previsto em lei, não se conhecem contratos de PPPs em que o poder público tenha se valido desse modelo de garantia, sobretudo pelas dificuldades operacionais – tais como a necessidade de o Poder Público ofertar contragarantia confiável ao segurador.



Nível Federal Garantias passíveis de serem prestadas pelo Poder Concedente	
<p>4. Garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras</p>	<p>A experiência brasileira com garantias prestadas por organismos internacionais e instituições financeiras em projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP) tem se mostrado relevante para a viabilização de empreendimentos de grande porte, sobretudo nas esferas estadual e municipal, em que há maior limitação fiscal e institucional. O envolvimento de entidades como o Banco Mundial (por meio da IFC) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem contribuído para elevar o grau de confiança dos investidores, ao mitigar riscos políticos e de inadimplemento contratual. Instrumentos como garantias parciais de crédito, cartas de conforto e mecanismos de risco compartilhado têm sido utilizados para atrair capital privado, complementar garantias públicas e estruturar projetos com maior robustez financeira. No entanto, tal participação ainda é pontual.</p>
<p>5. Garantias prestadas por fundo garantidor</p>	<p>No âmbito federal, o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP tem por finalidade a garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em razão das parcerias previstas na Lei nº 11.079/2004. A iniciativa de instituição de tal Fundo, destinado à cobertura contratual sobre despesas decorrentes dos contratos de PPP, também poderá ser assumida pela administração direta e indireta de Estados e Municípios, de forma assemelhada ao instituto jurídico federal.</p> <p>Muitas são as vantagens de se instituir um sistema de garantias por meio de fundo garantidor. Na medida em que possuem natureza jurídica de Direito Privado, o patrimônio desses fundos torna-se alienável e penhorável. Afinal, a distinção entre bens públicos e privados se faz de acordo com a personalidade jurídica da pessoa que o titulariza. Justamente por essa razão, tais bens não ficarão sujeitos ao regime de precatórios.</p> <p>Contudo, na prática tal fundo ainda não foi utilizado na esfera federal.</p> <p>Atualmente há o esforço de novas iniciativas como o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável – FDIRS que possui previsão legal nos arts. 32 a 35 da Lei nº 12.712/12, sendo, ainda, regulamentado pelo Decreto nº 10.918/21.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O FDIRS tem por finalidade viabilizar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, podendo consistir na: I – prestação de serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas; II – cobertura dos riscos, por meio de instrumentos garantidores, incluída a participação em fundo garantidor; III – participação em fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários.
<p>6. Garantias prestadas por empresa estatal criada para essa finalidade</p>	<p>Como exemplo, a Companhia Paulista de Parcerias (“CPP”) emitiu garantias nos contratos de Parceria Público Privada do Estado de São Paulo, assumindo a condição de fiadora solidariamente responsável pelo cumprimento de obrigação imputadas ao Poder Público, no que se refere ao pagamento de Contraprestações, renunciando, para tal, o direito de executar os bens do devedor, até que sejam adimplidas as dívidas, presente nos termos do artigo 827 do Código Civil.</p>

Nível Federal | Garantias passíveis de serem prestadas pelo Poder Concedente

7. Outros mecanismos admitidos em lei.

A lista de garantias prevista na Lei de PPP não é taxativa, incluindo a possibilidade de cessões de créditos de titularidade de estatais não dependentes e regidas pelo Direito Privado.

Nível Federal | Garantia para os Financiadores

A Lei Federal nº 11.079/2004 alcança formas para a constituição de garantias em favor dos financiadores de projetos contratados por meio de Parcerias Público-Privadas, tendo em vista que, em muitos casos, os recursos aplicados nas parcerias provêm de financiamento.

Em síntese, pela legislação federal, os contratos poderão prever:

- (i) os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços;
- (ii) a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública; e
- (iii) a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados. O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária.

Governo da Bahia | Garantias passíveis de serem prestadas pelo Poder Concedente

A Lei nº 9.290/2004 e a Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012 ("Lei nº 12.610/2012") instituíram o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias ("FGBP").

Já Fundo Garantidor do Aporte da Ponte ("FGAP") foi criado pela Lei Estadual nº 14.290/2021, como garantia de pagamento do aporte de recursos, tratado no §2º do art. 6º Lei Federal de PPPs, em projetos de Parceria Público-Privada no Estado da Bahia, na modalidade de Concessão Patrocinada para a finalidade exclusiva da Execução das Obras e Serviços necessários à Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário da Ponte Salvador-Olha de Itaparica ("PPP Ponte Salvador-Ilha de Itaparica"), cujo projeto foi devidamente aprovado pelo CGP para garantir o pagamento das obrigações pecuniárias da Administração Pública estadual.

Maiores detalhamentos sobre os fundos acima serão abordados em capítulo específico relacionado à avaliação do arcabouço jurídico institucional.

Governo da Bahia | Mecanismos de Pagamento

O Governo do Estado da Bahia utiliza um mecanismo específico para assegurar o pagamento das obrigações financeiras decorrentes de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Esse mecanismo envolve a transferência de uma parcela dos recursos recebidos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) para uma conta vinculada, destinada exclusivamente ao adimplemento dessas obrigações.

Conforme autorizado pela Lei nº 11.477, de 1º de julho de 2009, o Estado da Bahia transfere parte dos recursos do FPE para a Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. Esses recursos são depositados em uma conta vinculada, administrada pelo Banco do Brasil, com a finalidade específica de garantir o pagamento das contraprestações pecuniárias assumidas nos contratos de PPP. Esse arranjo é regido pelo Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas.

Em conjunto com o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP), destacado no quadro anterior, a combinação da vinculação de recursos do FPE com a criação de fundos garantidores específicos visa proporcionar maior segurança aos parceiros privados e financiadores, assegurando a pontualidade e a regularidade dos



Governo da Bahia | Mecanismos de Pagamento

pagamentos devidos pelo Estado nos contratos de PPP.



Capítulo 2

Arcabouço Jurídico-Institucional e Governança

1. Arcabouço Jurídico e caracterização do Programa de PPP da Bahia

O Programa de Parcerias Público-Privadas (“Programa de PPP”) da Bahia foi instituído pela Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004 (“Lei Estadual nº 9.290/2004”). No diploma, são previstos os requisitos, duração mínima e máxima, questões atinentes ao pagamento, previsões gerais sobre garantias, setores preferenciais e demais detalhes referentes à formalização de PPPs no Estado.

Em comparação com a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (“Lei Federal de PPPs”), nota-se que a Lei Estadual nº 9.290/2004 seguiu a estrutura principal da legislação federal, avançando e sendo mais detalhista em aspectos como o objeto e setores preferenciais para o desenvolvimento de projetos de PPP, avaliação do parceiro privado, cláusulas obrigatórias dos contratos de PPP, formas de remuneração dos parceiros privados e mecanismos de garantias, por exemplo.

A seguir, serão compilados os principais aspectos da legislação baiana relacionados a governança, estrutura organizacional, garantias e mecanismos de pagamentos, gestão de contrato e planejamento, estruturação e gestão de projetos, permitindo uma melhor compreensão destes pilares no ordenamento jurídico da Bahia.

Os principais diplomas legais estaduais e normas infralegais e contratuais vigentes na Bahia e que foram objeto do presente estudo são:

Tabela 2: Principais normas relacionadas às PPPs no Estado da Bahia

Diploma Normativo	Objeto	Link de Acesso
Lei Estadual nº 9.290/2004	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9290-de-27-de-dezembro-de-2004



Diploma Normativo	Objeto	Link de Acesso
Lei Estadual nº 11.477/2009	Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo De Participação Dos Estados E Do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado da Bahia, à DESENBÁHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A., para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e entidades da sua Administração Indireta em contratos de Parceria Público-Privada, nos termos do Art. 16, Inciso II, da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11477-de-01-de-julho-de-2009
Lei Estadual nº 11.620/2009	Altera o dispositivo da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-11620-de-14-de-dezembro-de-2009
Portaria SEFAZ nº 139/2010	Define regras para o pagamento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e suas entidades da Administração Indireta em contratos de Parceria Público-Privadas, nos termos da Lei Estadual nº 11.477, de 01 de julho de 2009.	https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/legislacao/PORTARIA_N_139_DE_26_DE_MAIO_DE_2010.pdf
Lei Estadual nº 12.610/2012	Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias - FGBP, altera as Leis Estaduais nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12610-de-27-de-dezembro-de-2012
Lei Estadual nº 12.912/2013	Altera a Lei Estadual nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012, autoriza o aporte de até 5% (cinco por cento) do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE ao Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE e autoriza a concessão de subsídio tarifário ao sistema metroviário de Salvador e Lauro De Freitas.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12912-de-11-de-outubro-de-2013
Decreto Estadual nº 16.522/2015	Dispõe sobre a estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública, a Manifestação do Interesse da Iniciativa Privada e o Procedimento de Manifestação de Interesse.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16522-de-30-de-dezembro-de-2015
Portaria SEFAZ nº 225/2018	Complementa regras para o pagamento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e suas entidades da Administração Indireta em contratos de Parceria Público-Privadas, nos termos das Leis Estaduais nº 11.477, de 01 de julho de 2009 e nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012.	https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/legislacao/Portaria_Sefaz_n_22538_de_09.11.2018.pdf
Lei Estadual nº 14.290/2021	Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor do Aporte da Ponte – FGAP, e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14290-de-12-de-janeiro-de-2021
Decreto Estadual nº 22.260/2023	Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, na forma que indica, e dá outras providências (Estrutura da Secretaria Executiva).	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-22260-de-04-de-setembro-de-2023
Lei Estadual nº 14.634/2023	Disciplina as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública do Estado da	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/ lei-no-14634-de-28-de-



Diploma Normativo	Objeto	Link de Acesso
	Bahia, e dá outras providências.	novembro-de-2023
Decreto Estadual nº 23.191/2024	Aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - CGP, e dá outras providências	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-23191-de-31-de-outubro-de-2024
Decreto Estadual nº 24.039/2025	Dispões sobre a relação dos projetos inseridos no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências ¹³	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-24039-de-08-de-outubro-de-2025
Contrato SF/OS/PPP/01/10 de 2015	Estabelece, em favor de Concessionárias signatárias de Contratos de PPP, Mecanismo de Pagamento administrado pelo Agente de Pagamento, cuja finalidade é assegurar o integral, pontual e fiel adimplemento das obrigações contraídas pelo Poder Concedente. O contrato possui dois termos aditivos, o primeiro assinado em 17 de junho de 2010 e o segundo em 29 de maio de 2015	Contrato SF/OS/PPP/01/10 https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/garantia_publica/Contrato_de_nomeacao_de_agente_de_pagamento_e_administracao_de_contas.pdf 1º Termo aditivo https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/garantia_publica/1_Termo_Aditivo_ao_Contrato_de_Nomeacao.pdf 2º Termo aditivo https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/garantia_publica/2_Termo_Aditivo_ao_Contrato_SF_OS_PPP_01_10.pdf
Lei Estadual nº 7.314, de 19 de maio de 1998	Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA e dá outras providências	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-7314-de-19-de-maio-de-1998
Lei Estadual nº 12.602, de 29 de novembro de 2012	Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia - AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12602-de-29-de-novembro-de-2012
Lei Estadual nº 13.467, de 23 de dezembro de 2015	Autoriza o Poder Executivo a instituir a BAHIAINVESTE - Empresa Baiana de Ativos S.A., e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13467-de-23-de-dezembro-de-2015
Lei Estadual nº 14.970, de 9 de setembro de 2025	Altera a Lei nº 13.467, de 23 de dezembro de 2015, na forma que indica, e dá outras providências.	https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14970-de-08-de-setembro-de-2025
Regulamento do Fundo de Estruturação de Projetos Estratégicos	-	http://www.bahiainveste.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2021/01/RegulamentoFEPConsolidado_08_12_2020.pdf
Manual de procedimentos para Manifestação de Interesse Privado da BAHIAINVESTE	-	http://www.bahiainveste.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2022/03/BI_Manual_MIP_2022_03_28_16h47.pdf
Manual de procedimentos para a estruturação de projetos por meio de consultoria especializada -	-	http://www.bahiainveste.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2022/03/BI_Manual_Projeto_Consultoria_2022-03-28_16h47.pdf

¹³ Trata-se de decreto atualizado anualmente com a relação de projetos contidos no Programa.



Diploma Normativo	Objeto	Link de Acesso
BAHIAINVESTE		
Regimento interno da Empresa Baiana de Ativos S.A - BAHIAINVESTE	-	http://www.bahiainveste.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/2.-Regimento_BAHIAINVESTE_vs-03_ResCAD_004.2023.pdf
Resolução TCE nº 016/2016	Dispõe sobre o controle, a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia na Administração Pública Estadual, dos procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns.	https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_016_2016.pdf
Resolução TCE nº 046/2024	Institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo em temas relacionados à administração pública	https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_046_2024.pdf

Cabe ressaltar que, em se tratando de concessões em geral, não há na Bahia, dispositivo legal próprio que regula a matéria, devendo ser aplicada, na hipótese da adoção desta modalidade de contratação, o regramento geral da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ("Lei de Concessões")¹⁴ e, em sua estruturação, as disposições do Decreto nº 16.522, de 30 de dezembro de 2015 ("Decreto nº 16.522/2015").

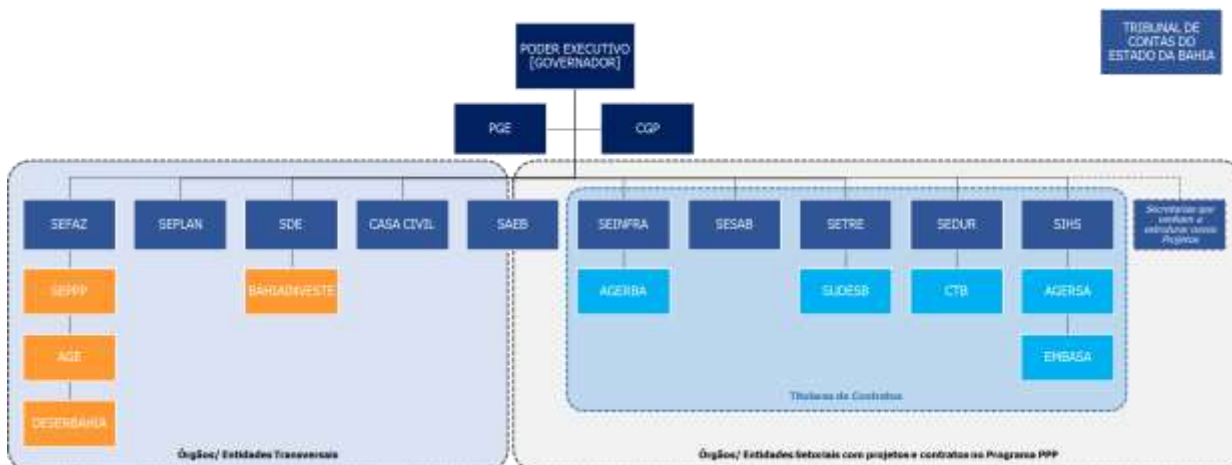
2. Estrutura Organizacional e Governança

A estrutura organizacional dos agentes atuantes no Programa de PPP da Bahia pode ser representada pelo organograma a seguir. Nesta seção, cada um dos atores envolvidos será apresentado, com descrições de suas respectivas composições, competências, atribuições e vinculações funcionais.

¹⁴ A utilização do diploma federal pelos Estados é prevista no art. 2º, I, da Lei Federal nº 8.987/1995 e, também, é reforçada pelo Estado da Bahia no preâmbulo do Decreto Estadual nº 16.522/2015.



Figura 6: Estrutura organizacional da Bahia envolvida com as PPPs



Fonte: SEPPP, elaboração própria.

A partir do organograma geral posto, é possível concluir que o funcionamento do Programa de PPP envolve dois grupos distintos de órgãos. Um primeiro relacionado aos órgãos que têm atuação transversal e sistêmica, cujas funções passam pela coordenação técnica, desenvolvimento de estudos dos projetos que se relacionam ao Programa, controle dos pagamentos e riscos fiscais em que os projetos incorrem e toda a formalização de atuação do Estado no Programa. Um segundo grupo envolve os órgãos setoriais, titulares das políticas, infraestruturas e serviços públicos que se relacionam aos projetos e contratos do Programa. Estes órgãos, com auxílio de entidades públicas subsidiárias ou vinculadas, são os responsáveis finais pela estruturação dos novos projetos e pela implementação, gestão e fiscalização dos contratos vigentes.

O programa tem a coordenação do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas – CGP-BA, conforme será visto a seguir, e subsídio da Procuradoria Jurídica do Estado (PGE), responsável por atuar em questões jurídicas de envolvimento do Estado. O Tribunal de Contas do Estado (TCE-BA) é órgão de controle externo da administração pública, responsável por auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas e, portanto, se envolve na fiscalização dos contratos em estruturação e em execução.

A Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia PPP (“Secretaria Executiva de PPP”), que compõe a estrutura da Secretaria de Fazenda, exerce um papel importante na assessoria técnica do CGP-BA, assegurando que o Programa e as iniciativas contidas sigam alinhadas aos objetivos governamentais e às normativas vigentes.

Vamos à apresentação de cada um dos órgãos e instâncias vinculados ao Programa de PPP.



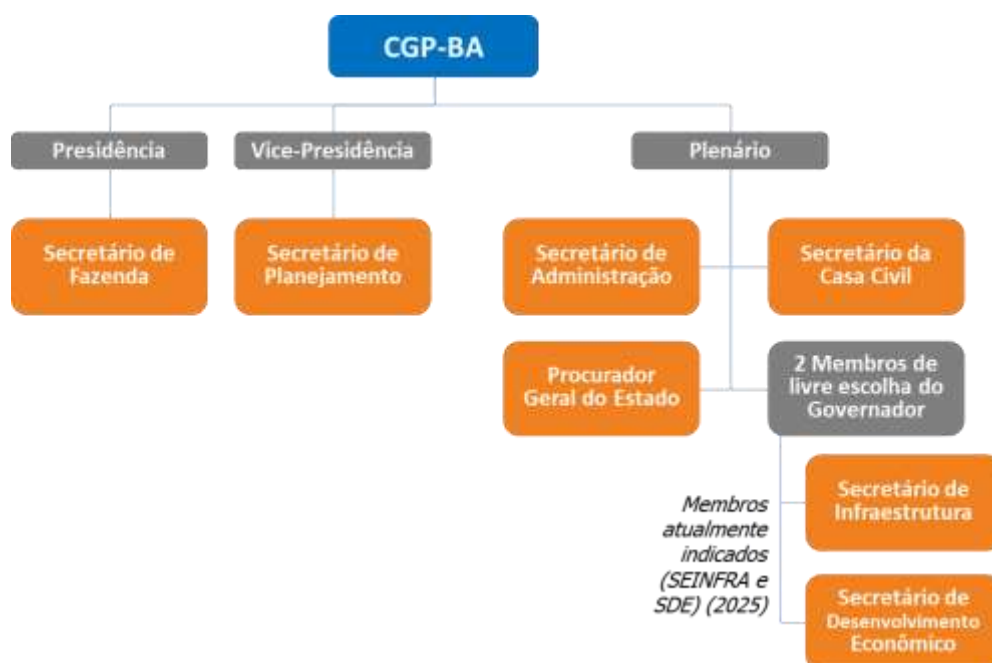
2.1. Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas – CGP-BA

Nos termos da Lei nº 9.290/2004 e do Regimento Interno aprovado pelo Decreto Estadual nº 23.191, de 31 de outubro de 2024, o CGP-BA é um órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, diretamente subordinado ao Governador, incumbido de **planejar, coordenar e acompanhar as ações do Programa de PPP**, sem prejuízo das demais competências e responsabilidades das Secretarias de Estados e das Agências Reguladoras.

O CGP ainda é responsável por deliberar na fase estruturação de projetos de concessão comum, permissão, arrendamento de bens públicos e de concessão de direito real de uso, sendo o órgão responsável por avaliar os documentos recebidos, englobando a modelagem feita por particulares, e aprová-los ou rejeitá-los e submetê-los à homologação pelo Governador.

A função de membro do CGP-BA não é remunerada. Veja a composição do CGP-BA a seguir.

Figura 7: Composição CGP-BA



Fonte: Elaboração própria com base nas informações em <https://www.sefaz.ba.gov.br/ppp/conselho-gestor/>. Acesso em Junho de 2025.

CGP | Atribuições Legais

- ▶ Aprovar projetos de parceria público-privadas e submetê-los para deliberação do Governador do Estado;
- ▶ Deliberar sobre a contratação da parceria público-privada; supervisionar a fiscalização e execução das PPPs;
- ▶ Opinar sobre a mudanças nos contratos de PPP, englobando alterações, revisões, rescisões, renovações, prorrogações, dentre outros;



CGP | Atribuições Legais

- ▶ Propor diretrizes para o Programa de PPPs, encaminhando-as ao Governador do Estado; elaborar o seu Regimento Interno, que deverá ser aprovado pelo Governador do Estado mediante Decreto; e
- ▶ Exercer competências correlatas.

CGP | Estrutura

▶ Presidência	Tem o papel de representação do CGP-BA, de direção dos trabalhos, definição de pautas e submissão de documentos como relatórios e minutas de atos normativos para aprovação pelo Plenário.
▶ Plenário	Responsável, essencialmente, pela tomada de decisões e deliberação sobre as matérias que lhe forem submetidas.
▶ Secretaria Executiva	Responsável pelas atividades operacionais, como elaboração de documentos, gestão das atividades do CGP-BA, gestão das informações de interesse desse órgão, dentre outros.

O Conselho Gestor deve se reunir, presencialmente ou por meio de videoconferência, **trimestralmente**, em sessões ordinárias e, extraordinariamente, quando convocado pelo Presidente ou a requerimento de, no mínimo, 1/3 (um terço) de seus membros. As decisões do Conselho Gestor devem ser convertidas em Resoluções, de caráter deliberativo ou de recomendação, assinadas pelo Presidente.

O **Presidente é quem representa** o CGP-BA, atuando na direção dos trabalhos, na definição de pautas e na submissão de documentos como relatórios e minutas de atos normativos para aprovação pelo Plenário. O **Vice-Presidente substitui** o Presidente em seus impedimentos e afastamentos eventuais.

O **Plenário, por sua vez, é responsável pela tomada de decisões** e pela deliberação de matérias que lhe forem submetidas, bem como pela aprovação do calendário anual de reuniões ordinárias do Conselho Gestor.

Os projetos inseridos no Programa de PPP pelo CGP-BA serão relacionados anualmente em Decreto do Governador, no qual serão expostos, ainda, os objetivos, ações de governo e justificativa da inclusão dos projetos no Programa de PPPs. O último decreto neste sentido, já editado pelo Governador, foi o de nº 24.039, de 8 de outubro de 2025, no qual são indicados 15 projetos, em execução e em estudos, em setores como saúde, habitação, mobilidade e lazer.

CGP | Competências por estágio de desenvolvimento no Ciclo de Vida

- ▶ Pré-modelagem • Propor diretrizes para o Programa de PPPs;

CGP | Competências por estágio de desenvolvimento no Ciclo de Vida

	<ul style="list-style-type: none">• Deliberar sobre a proposta de PPP, concessão, permissão, arrendamento e concessão de uso, apresentada pelos órgãos e secretarias setoriais.
▶ Modelagem	<ul style="list-style-type: none">• Deliberar sobre o acolhimento de proposta de MIP;• Deliberar sobre a necessidade de abertura de PMI;• Homologar os estudos apresentados e aprovados;• Aprovar ao projeto final de PPP.
▶ Licitação	<ul style="list-style-type: none">• Aprovar alterações nos documentos da licitação desenvolvimento dos projetos de parcerias público- privadas.
▶ Contrato	<ul style="list-style-type: none">• Supervisionar a fiscalização e execução das PPPs;• Opinar sobre a mudanças nos contratos de PPP, englobando alterações, revisões, rescisões, renovações, prorrogações, dentre outros.

2.2. Secretaria de Fazenda - SEFAZ

A Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia ("SEFAZ") tem como missão gerir as finanças públicas estaduais, assegurando o equilíbrio fiscal e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Suas principais funções incluem a administração tributária, arrecadação de receitas, controle da execução orçamentária e financeira, gestão da dívida pública, elaboração de relatórios fiscais e promoção da transparência fiscal.

A SEFAZ abriga a Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas (que funciona como uma unidade central de PPP), que atua na análise financeira e orçamentária dos projetos, viabilidade econômica e acompanhamento dos contratos, assegurando o cumprimento das regras fiscais, em apoio às secretarias finalísticas que possuem contratos de PPP sob gestão.

2.3. Secretaria Executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia PPP

A Secretaria Executiva de PPP foi instituída pela Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 9.321, de 31 de janeiro de 2005. Integrada à Secretaria da Fazenda ("SEFAZ"), desempenha um papel técnico fundamental, promovendo a coordenação e a articulação entre os diversos órgãos da Administração Pública e os parceiros privados.

A Secretaria Executiva tem funções essenciais no contexto de Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. Suas principais competências incluem coordenar ações para o



desenvolvimento de projetos de PPPs, realizar atividades operacionais relacionadas ao Programa, prestar assessoria e apoio técnico ao Conselho Gestor, divulgar e orientar sobre os princípios e conceitos dos contratos de PPPs, além de fornecer suporte técnico na estruturação de projetos, na elaboração de modelagens econômico-financeiras, de editais e contratos para as Secretarias de Estado, órgãos ou entidades da administração indireta.

Secretaria Executiva | Atribuições Legais

- ▶ Executar as atividades operacionais e coordenar as ações correlatas ao desenvolvimento dos projetos de parcerias público-privadas;
- ▶ Assessorar e prestar apoio técnico ao Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas;
- ▶ Divulgar os conceitos metodológicos próprios dos contratos de parcerias público-privadas;
- ▶ Dar suporte técnico na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, às Secretarias de Estado, órgão ou entidade da administração indireta;
- ▶ Emitir pareceres na fase de estruturação de PPP, concessões, permissão, arrendamento de bens públicos e concessões de direito real de uso.

Enquanto o CGP-BA tem função mais consultiva e deliberativa, avaliando os projetos de modo mais específico e analítico, a Secretaria Executiva de PPP presta suporte às Secretarias e entidades interessadas em firmar PPPs, assessora o CGP-BA naquilo que couber e harmoniza os planos do Governo do Estado com os projetos, pretensões e ações relacionadas às PPPs no âmbito de toda Administração Pública Estadual.

Além disso, na estruturação de concessões e PPP, a Secretaria Executiva de PPP deve emitir pareceres e avaliar as propostas de projetos enviadas pelo Estado, o que também é realizado nas hipóteses de modelagem de projetos por particulares.

Secretaria Executiva | Competências por estágio de desenvolvimento no Ciclo de Vida

- ▶ Pré-modelagem
 - Avalia e se manifesta sobre as propostas de PPP, concessão, permissão, arrendamento, concessão de uso e concessão de direito real de uso, apresentadas pelos órgãos setoriais, de maneira prévia ao CGP
 - Executa as atividades operacionais e coordena as ações correlatas ao desenvolvimento dos projetos de PPP
- ▶ Modelagem
 - Acompanha e dá suporte à Administração Pública na modelagem de PPP, concessão, permissão, arrendamento, concessão de uso concessão de direito real de uso feita internamente;
 - Emite parecer técnico sobre os estudos apresentados, previamente à deliberação do CGP;
 - Presta suporte aos órgãos setoriais na avaliação dos estudos apresentados em MIP e PMI, bem como na mensuração do valor de ressarcimento.

- | | |
|-------------|---|
| ▶ Licitação | <ul style="list-style-type: none">• Presta suporte técnico aos órgãos setoriais, especialmente em assuntos financeiros e relacionados à licitação em geral. |
| ▶ Contrato | <ul style="list-style-type: none">• Divulga os conceitos metodológicos próprios dos contratos de PPP;• Presta suporte técnico aos órgãos setoriais, especialmente em assuntos financeiros.• Assessora o CGP na supervisão da fiscalização da execução contratual.• Emite parecer técnico sobre a mudanças nos contratos de PPP, englobando alterações, revisões, rescisões, renovações, prorrogações, dentre outros, previamente à deliberação do CGP. |

A Secretaria Executiva de PPP também atua como um elo vital entre o governo estadual e as entidades privadas, promovendo o desenvolvimento de projetos que visam atender às necessidades públicas por meio de colaborações estratégicas. Sua função transcende a mera análise técnica, incorporando a coordenação e integração de esforços entre diversas instâncias governamentais e o setor privado, garantindo que os projetos de PPP sejam executados de forma eficiente e eficaz.

Para o exercício de tais competências, a Secretaria Executiva é composta por um Secretário Executivo, coordenadores e assessores.

O **Secretário Executivo é quem coordena** a preparação de informações e documentos para a análise de propostas de projetos de PPPs, emite pareceres técnicos, acompanha a realização de estudos técnicos de projetos já apresentados ao Conselho Gestor, e colabora com as unidades setoriais responsáveis pela gestão dos projetos de PPP.

No âmbito da Administração Pública direta, o papel da Secretaria Executiva é claro: embora as Secretarias de Estado possam identificar oportunidades e necessidades de desenvolvimento de projetos de PPP e concessões, tais propostas de projetos devem ser encaminhadas à Secretaria Executiva para análise de viabilidade e modalidade do projeto. A partir disso, a Secretaria Executiva emite pareceres e, se consagrada a contratação, presta suporte técnico na elaboração dos contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, e na definição de indicadores de desempenho (como o fez nos projetos do Hospital do Subúrbio e do Metrô de Salvador e Lauro de Freitas).

A **Secretaria Executiva atua como assessora do Conselho Gestor**, além de definir os procedimentos a serem seguidos para submissão de projetos de PPP. Há uma colaboração estreita com as diversas secretarias estaduais e com a BAHIAINVESTE, fornecendo suporte técnico na estruturação dos contratos bem como promovendo encontros para integração interinstitucional.

As múltiplas possibilidades de interfaces entre as diversas instituições envolvidas nos temas das PPP e concessões no âmbito da administração direta e indireta, assim como as interações



com atores externos ao governo, evidenciam a importância de se estabelecer e fortalecer as funções de coordenação da governança do Programa, estruturando-a de forma colaborativa e multifacetada para a boa condução de novos projetos e gestão contratual.

A eficácia dessa coordenação está vinculada à compreensão da estrutura e do papel institucional de cada órgão envolvido no Programa de PPPs, razão pela qual passar-se-á à análise acerca da estrutura organizacional dos órgãos setoriais da Administração Pública Direta e Indireta atuantes no Programa de PPPs, especialmente para identificar competências, interfaces operacionais e fluxos decisórios que impactam diretamente o planejamento, a modelagem e a execução dos referidos projetos, subsidiando outras propostas de melhoria.

2.4. Secretarias Finalísticas, Órgãos e Entidades da Administração Pública – Órgãos Setoriais

A demanda pela estruturação de projetos de concessão e PPP advém, especialmente, das secretarias finalísticas, órgãos e entidades da Administração Pública (“Órgãos Setoriais”), que devem remeter as propostas aos cuidados da Secretaria Executiva de PPP e à BAHIAINVESTE para análise e definição de qual a melhor forma de estruturação – interna ou por particulares.

Na estruturação dos projetos pela própria Administração Pública, os Órgãos Setoriais se tornam os protagonistas, devendo **zelar pela correta modelagem dos projetos, emitir os termos de autorização** para elaboração de estudos por particulares e **analisar o resultado** dos produtos entregues pelos particulares, podendo contar com o apoio da Secretaria Executiva de PPP e da BAHIAINVESTE.

Passada a estruturação do projeto, os Órgãos Setoriais se tornam os responsáveis pela **licitação**, publicando o edital e tocando as providências exigidas nessa fase das contratações públicas.

Definido o vencedor da licitação, os Órgãos Setoriais se tornam os responsáveis por **assinar o contrato**, fazer a **fiscalização do contrato** da forma posta no instrumento negocial (diretamente, mediante delegação ou coexistência com as agências reguladoras, via verificador independente etc.) e, de modo mais geral, **atuar como Poder Concedente**, devendo zelar pelo cumprimento das obrigações contratuais cabíveis ao Poder Público, acompanhando a prestação de serviços pela concessionária e tomando as medidas cabíveis para manter a qualidade e continuidade dos serviços.

Órgãos Setoriais | Atribuições Legais

- ▶ Executar as atividades operacionais e coordenar as ações correlatas ao desenvolvimento dos projetos de parcerias público-privadas;
- ▶ Representa o Poder Concedente nos processos de licitação e nos contratos de concessão e de PPP;

Órgãos Setoriais | Atribuições Legais

- ▶ São responsáveis por apresentar as propostas de projeto de iniciativa do Poder Concedente e avaliarem os estudos apresentados por particulares;
- ▶ São responsáveis pelo processo de licitação das PPP e concessões;
- ▶ Fiscaliza o contrato, diretamente ou mediante delegação.

Órgãos Setoriais | Competências por estágio de desenvolvimento no Ciclo de Vida

- ▶ Pré-modelagem
 - Identifica oportunidades e necessidades de desenvolvimento de projetos de PPP e concessões;
 - Apresenta as propostas de projeto à Secretaria Executiva e à BAHIAINVESTE.
- ▶ Modelagem
 - Recebe e analisa propostas de MIP;
 - Publica o chamamento público para PMI;
 - Emite os termos de autorização e avalia os estudos apresentados em MIP e PMI;
 - Avalia e decide sobre o valor de ressarcimento dos estudos.
- ▶ Licitação
 - Publica o edital de licitação e é o responsável direto pela licitação;
 - Emite os atos administrativos necessários para conclusão da licitação;
 - Atua como poder concedente.
- ▶ Contrato
 - Fiscaliza o contrato em conjunto com o CGP e as agências reguladoras;
 - Zela pelo cumprimento dos deveres da Administração Pública;
 - Deve se manifestar sobre eventos relevantes do contrato e encaminhar para o CGP e para as Agências Reguladoras aquilo que demandar aprovação e manifestação destes órgãos.

2.5. Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. – DESENBAHIA

A DESENBAHIA é uma agência de fomento estadual vinculada à Secretaria da Fazenda que, além de administrar fundos estaduais estratégicos, presta serviços de consultoria técnica e financeira a órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta. Sua atuação visa fomentar o desenvolvimento econômico e institucional do Estado da Bahia, com ênfase na realização de estudos estratégicos, modelagens e modernização das estruturas públicas.

Do ponto de vista organizacional, a DESENBAHIA é administrada por dois órgãos: o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. Enquanto o Conselho de Administração define as diretrizes estratégicas da agência, supervisiona a gestão da Diretoria Executiva e delibera sobre assuntos relevantes para o funcionamento da instituição, a Diretoria Executiva implementa as

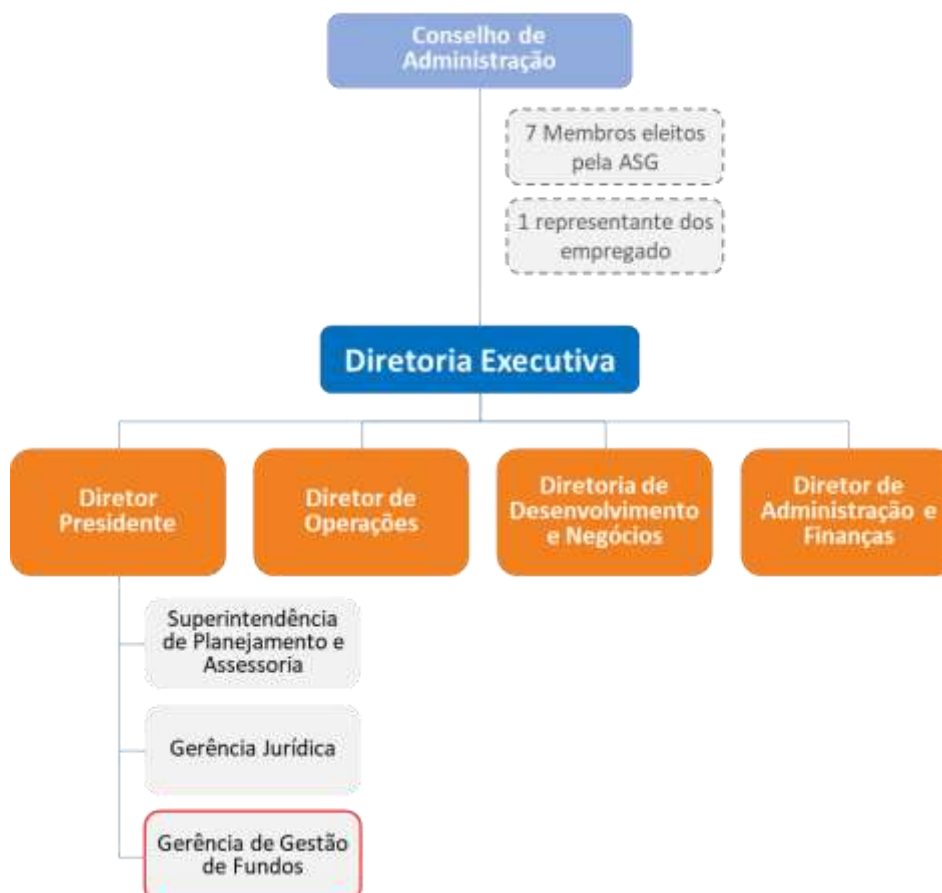


políticas e estratégias definidas pelo Conselho de Administração, e conduz as atividades diárias da agência.

O Presidente é apoiado por três instâncias principais: a Superintendência de Planejamento e Assessoria, a Gerência Jurídica e a Superintendência de Gestão de Fundos – esta última tem como papel operacionalizar os mecanismos de pagamentos vinculados aos contratos de PPP do Estado da Bahia. No âmbito da execução financeira, destaca-se a atuação da Coordenação de Gestão de Fundos, subordinada à Superintendência de Gestão de Fundos, que é responsável por colaborar diretamente na realização dos pagamentos aos parceiros privados.

A DESENBAHIA figura como Agente Gestor dos recursos utilizados para remunerar os parceiros privados por meio do Sistema de Pagamento das Contraprestações Públicas Mensais dos Contratos de PPPs, além de ser administradora do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias - FGBP e do Fundo Garantidor do Aporte da Ponte - FGAP, conforme detalhado no Relatório do Arcabouço Jurídico Institucional do Estado da Bahia. Devido a estas atribuições, cumpre destacar a interface mensal entre a Secretaria Executiva de PPP e a DESENBAHIA, na troca de ofícios e informações para viabilizar o pagamento das Contraprestações Públicas, bem como para monitoramento do saldo e patrimônio dos fundos garantidores.

Figura 8: Organização DESENBAHIA



Fonte: Elaboração própria com base em dados da DESENBAHIA. Disponível em <https://www.desenbahia.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/organograma-jan-2023.pdf>. Acesso em junho de 2025.



2.6. Empresa Baiana de Ativos S.A. – BAHIAINVESTE

A Lei Estadual nº 13.467, de 23 de dezembro de 2015 (“Lei nº 13.467/2015”), com alteração pela Lei Estadual nº 14.970 de 08 de setembro de 2025, instituiu a Empresa Baiana de Ativos S.A. (“BAHIAINVESTE”), uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (“SDE”) do Estado da Bahia.

BAHIAINVESTE | Finalidades

- ▶ Explorar e alienar ativos integrantes de seu patrimônio;
- ▶ Estruturar e implementar operações com vistas à captação de recursos financeiros junto ao mercado financeiro ou de capitais para viabilização de investimentos estratégicos pelo Estado da Bahia;
- ▶ Auxiliar o Estado da Bahia na captação de recursos financeiros;
- ▶ Assessorar o Estado da Bahia, colaborando com o sistema estadual de finanças nos assuntos relacionados às participações acionárias do Estado, incluindo seus Fundos Estaduais;
- ▶ Identificar e articular oportunidades de exploração eficiente de ativos do Estado da Bahia;
- ▶ Realizar investimentos em empreendimentos considerados estratégicos pelo Estado da Bahia;
- ▶ Colaborar com o Estado da Bahia na promoção da sua imagem e do seu potencial socioambiental-econômico, no Brasil e no exterior, bem como prospectar oportunidades de investimentos e negócios visando sua atração, orientados para o interesse público;
- ▶ Cooperar com entes públicos e privados para a implantação e ampliação de negócios voltados para o desenvolvimento socioambiental-econômico, incluindo o suporte aos municípios baianos no atendimento ao investidor e desenvolvimento do ambiente de negócios;
- ▶ Explorar os serviços da Loteria do Estado da Bahia, diretamente ou mediante permissão, concessão ou parcerias de que trata a Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, nos termos da legislação pertinente.

A BAHIAINVESTE é uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia com a finalidade de atuar na captação de recursos e viabilização de projetos estratégicos do Estado da Bahia.

Para consecução de suas finalidades, a BAHIAINVESTE pode, dentre outros, celebrar contratos ou convênios de cooperação técnica, participar ou constituir fundos de investimentos, emitir debêntures e outras formas de investimentos, elaborar estudos técnicos sobre a viabilidade econômico-financeira em projetos de interesse do Estado, criar fundos de investimento e participações e criar fundos garantidores de obrigações financeiras em projetos de infraestrutura.

A BAHIAINVESTE também assessora tecnicamente a DESENBAHIA em aspectos relacionados a garantias no âmbito das PPPs, por meio da análise da viabilidade, proposição de modalidades mais adequadas e estimativa de valores de garantias a serem outorgadas. A BAHIAINVESTE,



ainda, acompanha a estruturação de projetos, auxilia na elaboração de termos de referência, avalia estudos de modelagem, analisa a composição e alocação de riscos e contrata terceiros que podem desenvolver ou complementar avaliações necessárias ao processo de modelagem.

Para consecução de suas atividades, a BAHIAINVESTE conta com um Conselho de Administração, um Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva. O Conselho Fiscal deve realizar reuniões trimestrais para exame de contas, balancetes e demonstrativos. Da mesma forma, as reuniões do Conselho de Administração, responsável pela orientação superior da BAHIAINVESTE, também devem ser trimestrais.

Por fim, a Diretoria Executiva é responsável pela administração geral da BAHIAINVESTE, e conta com um Diretor-Presidente, um Diretor de Operações e um Diretor de Administração e Finanças.

No âmbito de concessões e PPPs, a Diretoria de Operações é responsável por planejar, coordenar e supervisionar os projetos estratégicos, além de atuar diretamente na interlocução com secretarias setoriais, investidores e agentes financeiros. O Diretor, por sua vez, tem apoio, em especial da (i) da Gerência de Negócios, responsável pela prospecção, desenvolvimento, estruturação, implantação e gestão de negócios e operações, voltados à exploração de ativos, captação de recursos financeiros ou realização de investimentos, (ii) das Gerências de Projetos (hoje 3 unidades distintas), responsáveis por executar atividades técnicas associadas à modelagem econômico-financeira e institucional de concessões e PPPs, gestão de projetos em execução e contratação de consultores e estudos que se fazem necessários, e (iii) da Gerência Jurídica de Projetos, responsável por elaborar e avaliar estudos jurídicos de modelagem de projetos e prestar assistência técnico-consultiva com revisão de minutas de editais, contratos e atos normativos.

Figura 9: Organização BAHIAINVESTE



Fonte: Adaptado de BAHIAINVESTE. Disponível em https://perfiladministracaopublica.ba.gov.br/pdf/orgaos_e_entidades/bahiainveste_org.pdf. Acesso em junho de 2025.

Atuação na estruturação de projetos

O estatuto da BAHIAINVESTE previu ser de sua competência a análise, emissão de parecer e o suporte técnico a projetos recebidos de órgãos e entidades da Administração Pública interessados na estruturação de projetos de PPP, concessão comum, permissão, arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso. A mesma atuação foi considerada, no Regimento Interno da entidade, uma de suas finalidades.

No estatuto e no Regimento Interno desta estatal, a atividade acima indicada foi atribuída à Diretoria de Operações, por intermédio da Gerência de Negócios (“GEDEN”), da Gerências de Negócios e da Gerência Jurídica de Projetos (“GEJUP”).

No Decreto nº 16.522/2015, há previsão de atuação da BAHIAINVESTE na estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública.



- ▶ Analisa os projetos preliminares enviados pelos órgãos ou entidades interessadas, emitindo parecer sobre a proposta apresentada (art. 2º e 3º);
- ▶ Apoia a execução dos projetos executados pela própria administração pública (art. 4º);
- ▶ Nos procedimentos de Manifestação de Interesse Privado – MIP, emite parecer sobre a proposição enviada pelos particulares aos órgãos cuja competência seja pertinente ao objeto da proposta (art. 6º), bem como em relação aos estudos elaborados após a elaboração de estudos pelos particulares (art. 7º, parágrafo único); e
- ▶ Nos Procedimentos de Manifestação de Interesse – PMI, presta apoio técnico aos órgãos ou entidades competentes para a avaliação dos estudos apresentados (art. 22, parágrafo único) e dos valores de ressarcimento sugeridos (art. 25).

A BAHIAINVESTE, ainda, gere o Fundo de Estruturação de Projetos Estratégicos (“FEP”), que tem como finalidade assegurar recursos financeiros para a estruturação de projetos considerados estratégicos pelo Estado da Bahia, os quais seriam voltados para as mesmas áreas previstas para as PPPs na Lei nº 9.290/2004, quais sejam:

- i.** educação, saúde e assistência social;
- ii.** transportes públicos, notadamente rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias, terminais de transportes intermodais e centros logísticos;
- iii.** saneamento;
- iv.** segurança, defesa, justiça e sistema prisional;
- v.** ciência, pesquisa e tecnologia, inclusive tecnologia da informação;
- vi.** agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização; e
- vii.** outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

Destaca-se que, pelos serviços prestados pela BAHIAINVESTE, incluindo a avaliação de ativos, a estruturação e/ou reestruturação de projetos e a atuação em reequilíbrios, disputa ou arbitragem, será devida uma remuneração à estatal. As atividades relacionadas ao FEP são quitadas conforme previsto no Regulamento do FEP e as atividades externas ao fundo – ou seja, não vinculadas a “projetos estratégicos” – são remuneradas nos termos da [Resolução do Conselho de Administração nº 006/2023](#).

BAHIAINVESTE | Atribuições Legais

- ▶ Estrutura projetos estratégicos para a Administração Pública;
- ▶ Promove assessoramento técnico à DESENBAHIA no Fundo Garantidor Baiano de Parcerias – FGBP;

- ▶ Atua na modelagem de concessão e PPP pela Administração Pública e por particulares, emitindo pareceres técnicos sobre os materiais apresentados, bem como elaborando os documentos do projeto e da licitação, dando suporte técnico em pleitos de reequilíbrio e em disputas/arbitragem.

2.7. Procuradoria Geral do Estado da Bahia - PGE-BA

A PGE-BA presta assessoria jurídica ao Estado da Bahia e mais especificamente ao CGP-BA e, nos termos da Lei nº 9.290/2004, tem a atribuição de emitir pareceres prévios ao lançamento dos editais e contratos de PPP.

Na legislação de regência da PGE-BA¹⁵, foram atribuídas à sua Procuradoria Administrativa as competências para colaborar na elaboração de contratos, convênios, acordos, minutas de escrituras, editais de licitação, exposições de motivos, razões de veto, ou quaisquer peças jurídicas nas matérias de sua especialidade, assim como opinar sobre a concessão permissão e autorização de uso de bens públicos ou para a exploração de serviços públicos estaduais.

No âmbito dos projetos de concessão e PPPs, a atuação da PGE-BA inclui a participação no Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia e em equipes técnicas interinstitucionais que atuam na modelagem jurídica de projetos de concessões e PPPs, além da emissão de pareceres jurídicos e da assessoria especializada durante todas as fases dos projetos de concessões e PPPs.

Em momento anterior, a PGE-BA já contou com um núcleo dedicado às concessões e parcerias, vinculado à Procuradoria Administrativa. Atualmente, a atuação e manifestação dos temas relacionados às concessões e parcerias é realizado por meio da atuação de procuradoras assessoras, vinculadas ao próprio gabinete da Procuradoria Geral, destacadas conforme demanda. O trabalho destas procuradoras passa por (i) emissão de pareceres em processos que versem sobre a celebração de convênio, consórcio, contrato de gestão, termo de parceria, concessão e permissão de serviço e obra pública, (ii) elaboração de minutas dos respectivos instrumentos jurídicos envolvidos; e (iii) manifestação sobre consultas recebidas sobre prorrogação, aditamento, reajuste, revisão, inexecução, rescisão e outras matérias atinentes à execução das parcerias.

- ▶ Emite pareceres prévios sobre as concessões e parcerias;

¹⁵ Lei Complementar nº 34, de 06 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado, e dá outras providências, e o Decreto nº 11.738, de 30 de setembro de 2009, que aprova o Regimento da Procuradoria Geral do Estado.



- ▶ É consultada em prorrogações, aditamentos, reajustes, revisão, inexecução, rescisão e outras matérias relevantes em parcerias e concessões.

2.8. Auditoria Geral do Estado – AGE-BA

A AGE é vinculada à SEFAZ, tendo como finalidade analisar os atos e fatos administrativos e financeiros dos órgãos da Administração Pública Estadual¹⁶. Como estabelecido na Lei nº 2.321, de 11 de abril de 1966, a AGE-BA deve exercer suas atribuições legais destacadas a seguir.

AGE-BA | Atribuições Legais

- ▶ Executar serviços de auditoria em base contínua, com o objetivo de verificar o cumprimento das normas administrativas e financeiras estabelecidas;
- ▶ Examinar, inclusive por meio de amostragem estatística, os registros efetuados pelas diversas unidades administrativas;
- ▶ Inspeccionar a tomada de contas de responsáveis, o levantamento de estoques e a conferência de inventários;
- ▶ Proceder à auditoria por solicitação de Secretário de Estado ou dirigente de órgão diretamente subordinado ao Governador, nos órgãos ou entidades sob sua jurisdição;
- ▶ Fiscalizar as entidades que recebem subvenção do Estado;
- ▶ Verificar o cumprimento de acordos, convênios e contratos firmados pelo Estado com entidades nacionais e internacionais; e
- ▶ Exercer outras atribuições necessárias ao cumprimento de sua finalidade.

Basicamente, é deste órgão o dever de exercer o controle interno das estruturas do Estado, o que se faz por meio da realização de auditorias de conformidade, operacional, financeira e integrada. Neste sentido e com intuito de cumprir com suas competências, a AGE-BA conta com uma equipe dedicada aos trabalhos de auditoria em contratos de PPPs e concessões, sendo muito ativa junto aos órgãos setoriais gestores dos contratos e da própria SEPPP.

A AGE-BA também tem uma atuação destacada com a emissão de diversas Orientações Técnicas com recomendações para melhoria dos processos e controles internos, a gestão de riscos, gestão de informações, contratações públicas e outras matérias referentes a integridade no âmbito do Estado da Bahia, o que é especialmente válido para os projetos em desenvolvimento do Programa PPP e dos contratos de parceria em execução.

¹⁶ Lei Complementar nº 34, de 06 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado, e dá outras providências, e o Decreto nº 11.738, de 30 de setembro de 2009, que aprova o Regimento da Procuradoria Geral do Estado.

2.9. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA

O TCE-BA é o órgão responsável por efetuar o controle externo da Administração Pública do Estado da Bahia, a quem compete monitorar e fiscalizar o uso e aplicação das receitas pela Administração Pública.

Relativamente a contratos administrativos, o TCE-BA fiscaliza a celebração e execução destes, bem como o procedimento de licitação que lhe der origem. O Tribunal possui normativo específico, a Resolução nº 016/2016, que dispõe sobre as diretrizes para fiscalização de PPPs e concessões comum no TCE-BA.

TCE-BA | Atribuições Legais

- ▶ Exerce o controle externo da Administração Pública;
- ▶ Fiscaliza as licitações e contratos administrativos, notadamente em relação aos seus aspectos financeiros e dispêndio de recursos;
- ▶ Avaliam as modelagens de PPP e concessões;
- ▶ Fiscalizam a execução dos contratos.

3. Garantias e Mecanismos de Pagamentos

A implementação de uma estrutura de garantia pública que seja aceita pelos grandes financiadores continua sendo um dos grandes desafios dos projetos de PPP. Afinal, como o retorno dos investimentos só ocorrerá em longo prazo e, como regra, mediante o recebimento de contraprestações pagas pelo poder público, mostra-se imprescindível que se garanta aos investidores uma estrutura de garantia sólida e dotada de liquidez.

Em se tratando de PPP, quanto maior for a importância da contraprestação pública no montante total da remuneração do concessionário, maior será a relevância das garantias dadas pelo ente público.

Atendo a esse fato, o Estado da Bahia possui sofisticada estruturação dos mecanismos de pagamento e de garantias de PPP, com regramento mais específico do que aquele trazido na legislação federal. Destacam-se como diferenciais do Estado a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Estados ("FPE"), a vinculação da remuneração ao desempenho do parceiro privado e a fixação de um fluxo de pagamento estadual, com apoio da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. – DESENBAHIA.



Não há, no Estado, indicação expressa de um fluxo de pagamentos a ser observado em concessões comuns, tendo em conta que todas as normativas sobre a matéria indicam apenas sua aplicabilidade a PPPs, como será visto a seguir. Nessa linha, as regras incidentes aqui são aquelas previstas na legislação federal.

3.1. Mecanismos de Pagamento

Conforme previsto na Lei Estadual nº 9.290/2004, a remuneração dos parceiros privados deve levar em consideração seu desempenho na execução do contrato, o que será mensurado por meio de metas ou padrões de qualidade a partir do momento em que o serviço, obra ou empreendimento contratado estiver disponível para utilização. Nesse ponto, a lei estadual é mais avançada que a legislação federal, dado que o pagamento vinculado ao desempenho não é uma possibilidade, mas sim uma imposição.

Formas de Remuneração do Parceiro Privado

- ▶ Tarifa cobrada dos usuários;
- ▶ Recursos do Tesouro Estadual ou de entidade da Administração Indireta Estadual;
- ▶ Cessão de créditos não-tributários;
- ▶ Transferência de bens móveis e imóveis na forma da lei;
- ▶ Outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;
- ▶ Cessão do direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, tais como marcas, patentes e bancos de dados;
- ▶ Títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável; e
- ▶ Outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.

As PPPs custeadas com recursos do Tesouro Estadual poderão comprometer, no máximo, 5% da receita corrente líquida apurada, segundo o determinado na Lei Federal de PPPs. Atingido esse teto, fica o Estado impedido de firmar novos contratos desta natureza.

Vinculação dos recursos do FPE

A remuneração das PPPs na Bahia é resguardada pelos recursos do FPE, de acordo com a Lei Estadual nº 11.477, de 01 de julho de 2009 (“Lei Estadual nº 11.477/2009”), e a Portaria SEFAZ-BA nº 139, de 26 de maio de 2010 (“Portaria SEFAZ-BA nº 139/2010”).

Segundo disposto na Lei Estadual nº 11.477/2009, 18% dos recursos do FPE destinados à Bahia devem ser repassados à DESENBAHIA para cumprimento dos deveres contratuais impostos ao Poder Concedente estadual em contratos de PPP. Tais recursos têm que ser segregados dos demais valores da DESENBAHIA e, após a quitação de todas as obrigações

exigidas, o saldo remanescente deverá ser direcionado à conta do Tesouro Estadual.

Restou consignado, também, que o agente financeiro pode ser autorizado a transferir os valores devidos às concessionárias diretamente a elas ou aos seus financiadores. O procedimento de pagamento propriamente dito deve constar dos contratos de PPPs.

A Portaria SEFAZ-BA nº 139/2010, por sua vez, definiu regras de pagamento das remunerações devidas pelo Estado da Bahia em decorrência de PPPs. Basicamente, a norma prevê o estabelecimento de um Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas com a DESENBAHIA e o Agente de Pagamento, reforçando que os valores devidos pelo Estado da Bahia às concessionárias serão cobertos pelos Recursos Apartados do FPE, ou seja, pelos 18% indicados na Lei Estadual nº 11.477/2009.

Segundo disposto, por meio do Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas, seria aberta uma conta corrente de titularidade da DESENBAHIA, denominada Conta Específica para Contratos de PPP, alimentada pelos Recursos Apartados do FPE. As movimentações financeiras são responsabilidade do Agente de Pagamento, observadas as orientações de pagamento previstas no mencionado Contrato, não dependendo de autorização e aprovação do Poder Concedente.

É imprescindível que o contrato de PPP estabeleça que o Agente de Pagamentos possa transferir os valores devidos aos parceiros privados e, realizados os pagamentos previstos para aquele determinado mês, ao Agente de Pagamento recai o dever de transferir o saldo remanescente para a conta do Tesouro do Estado da Bahia.

Os Poderes Concedentes da Administração Direta e Indireta da Bahia podem aderir ao Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas, mediante a assinatura de um termo de adesão.

O Agente de Pagamento e a DESENBAHIA fazem jus ao recebimento de remuneração pelos serviços prestados, sendo o primeiro autorizado a descontar o valor necessário para tal diretamente da Conta Específica para Contratos de PPP, devendo tal ponto ser previsto no Contrato de PPP.

Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas

O Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas foi firmado pelo Estado da Bahia e pela DESENBAHIA com o Banco do Brasil S.A. ("BB") ainda no ano de 2010.

No documento, nomeou-se o BB como Agente de Pagamento e fixou-se a sua remuneração em R\$10.750,00 (dez mil setecentos e cinquenta reais), valor este que deve ser atualizado anualmente pelo INPC ou pelo IPCA, prevalecendo o que for menor. O pagamento somente é devido ao BB nos meses em que este efetuar transferências relacionadas às PPPs. Já a DESENBAHIA foi nomeada Agente Gestor de Pagamentos e faz jus ao recebimento de



R\$500,00 (quinhentos reais) mensais, valor este corrigido anualmente pelos índices retromencionados.

A DESENBAHIA deve informar ao Agente de Pagamento, por escrito, até a data da primeira distribuição do FPE de cada mês, o valor da Contraprestação Pública a ser transferido a cada Concessionária.

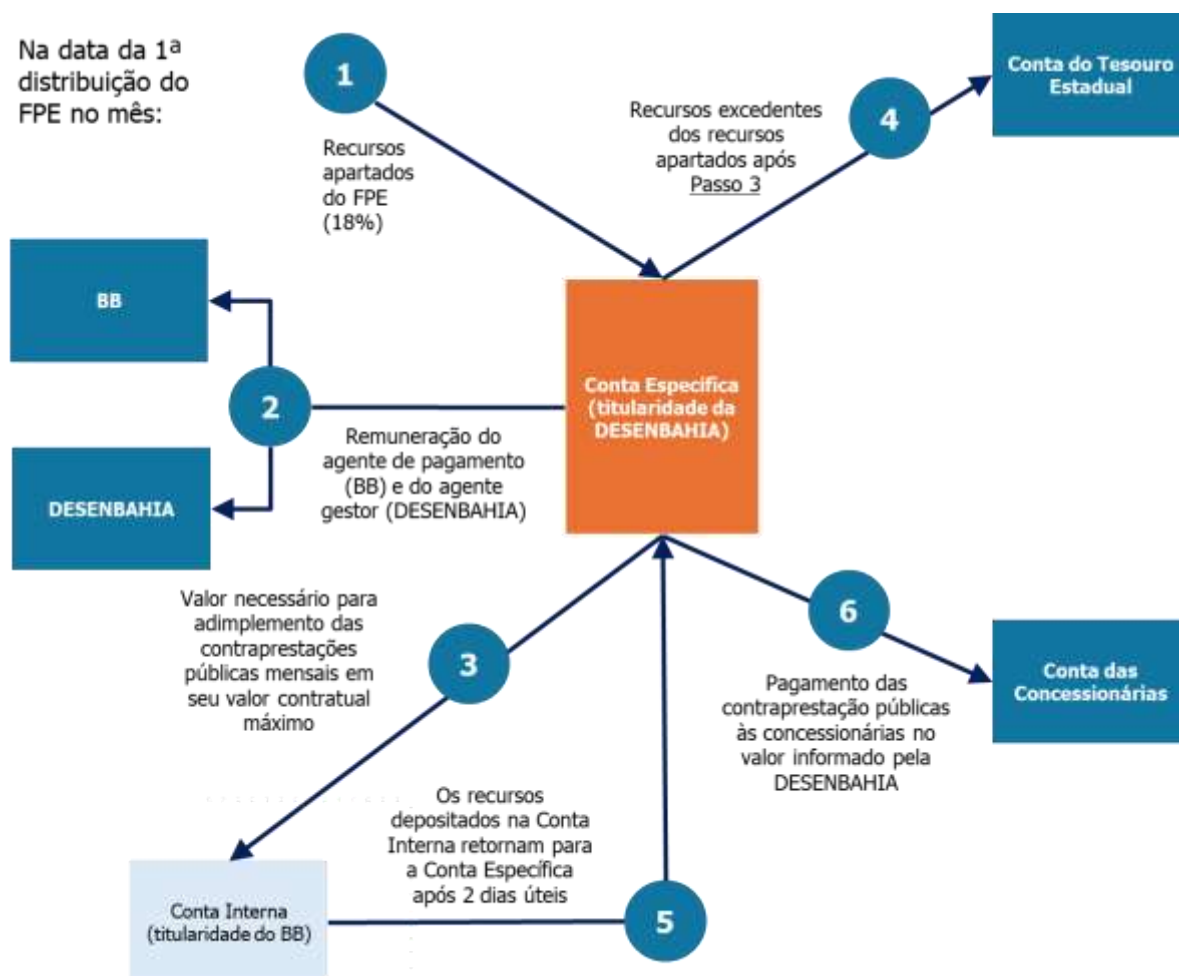
A ausência de manifestação da DESENBAHIA no prazo indicado autoriza o BB a realizar o pagamento da Contraprestação Pública, em seu valor contratual integral, reajustado para o ano corrente e, caso esse valor integral não tenha sido indicado ao Agente de Pagamento nos termos previstos no Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas, fica este autorizado a realizar o pagamento da Contraprestação Pública em seu último valor contratual informado.

O procedimento e a ordem a serem observados pelo Agente de Pagamento fixado segue a seguinte ordem:

- 1.** na data da primeira distribuição do FPE de cada mês, o BB deverá transferir para a Conta Corrente Específica valor equivalente a 18% do total de Recursos do FPE transferidos da União ao Estado da Bahia no mês anterior;
- 2.** na mesma data, deve ser deduzida da quantia transferida a remuneração do Agente de Pagamento e do Agente Gestor – BB e DESENBAHIA, respectivamente.
- 3.** na mesma data, o montante total necessário para adimplemento das Contraprestações Públicas em seu valor contratual mensal integral, previsto nos Contratos de PPP em vigor e informados pela DESENBAHIA, deverão ser transferidos para conta interna de titularidade do Agente de Pagamento.
- 4.** ainda na mesma data, o saldo remanescente dos Recursos Apartados do FPE que não foram consumidos deve ser enviado à conta do Tesouro do Estado da Bahia.
- 5.** dois dias úteis após a data indicada no 1º passo, o BB retornará os valores das Contraprestações Públicas, alocados em conta interna de sua titularidade, para a Conta Corrente Específica.
- 6.** neste mesmo dia, de posse das informações de pagamento prestadas pela DESENBAHIA, o BB efetuará os pagamentos devidos às concessionárias.
- 7.** caso reste algum valor na Conta Corrente Específica após o cumprimento de todas as obrigações de pagamento, ao BB caberá devolvê-lo ao Tesouro do Estado da Bahia.

O fluxo financeiro pode ser representado neste fluxograma:

Figura 10: Fluxo financeiro do sistema de pagamento e garantia da Bahia



3.2. Garantias

Conforme previsto na Lei Estadual nº 9.290/2004, a remuneração dos parceiros privados deve levar em consideração seu desempenho na execução do contrato, o que será mensurado por meio de metas ou padrões de qualidade a partir do momento em que o serviço, obra ou empreendimento contratado estiver disponível para utilização. Nesse ponto, a lei estadual é mais avançada que a legislação federal, dado que o pagamento vinculado ao desempenho não é uma possibilidade, mas sim uma imposição.

As garantias de PPPs na Bahia foram previstas, essencialmente, na Lei Estadual nº 9.290/2004, na Lei Estadual nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012 ("Lei Estadual nº 12.610/2012"), que instituiu o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias ("FGBP" ou "Fundo Garantidor"), e na Lei Estadual nº 14.290, de 12 de janeiro de 2021 ("Lei Estadual nº 14.290/2021") que criou o Fundo Garantidor do Aporte da Ponte Salvador Ilha de Itaparica ("FGAP"), para garantir o pagamento das obrigações pecuniárias da Administração Pública estadual.

Na Lei Estadual nº 9.290/2004, foi proposto o aproveitamento dos seguintes mecanismos para garantia das obrigações atribuídas à Administração Pública:



Mecanismos de Garantia

- ▶ Fundos garantidores;
- ▶ Vinculação de recursos do Estado, incluindo os royalties e recursos da CIDE – Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico, ressalvados os tributos e observado o art. 167, IV, da Constituição Federal;
- ▶ Atribuição ao contratado do encargo de faturar e cobrar os créditos do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a tributos; e
- ▶ Garantias fidejussórias e seguros.

Fundo Garantidor Baiano de Parcerias

O FGBP, ao seu turno, foi criado no ano de 2012, tendo saldo mínimo previsto na Lei Estadual nº 12.610/2012 de R\$ 250.000.000,000¹⁷.

O Fundo Garantidor tem natureza privada e patrimônio próprio, formado por aporte de bens e direitos dos cotistas mediante integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. Os bens e direitos que integram o FGBP devem passar por avaliação de uma empresa especializada e a integralização das cotas pode ser feita em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens imóveis e outros direitos com valor patrimonial, que deverão passar por avaliação.

Administração

A criação, administração, gestão e representação do FGBP foi encarregada à DESENBAHIA, ao passo que à BAHIAINVESTE deu-se a atribuição de assessorar tecnicamente a DESENBAHIA, notadamente em ações que envolvam as garantias das PPPs, tais como a análise da viabilidade, proposição de modalidades mais adequadas e estimativa de valores de garantias a serem outorgadas. A DESENBAHIA deve, ainda, prestar apoio na contratação ou realização de estudos técnicos, planejamentos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias ou consultorias técnicas.

Acionamento do FGBP

O acionamento do FGBP, sendo previsto em seu Regulamento, ocorrerá em uma das seguintes

¹⁷ Nos termos do §4º do art. 1º-A, “o saldo mínimo poderá ser reduzido, inclusive mediante resgate decotas, sem necessidade de sua recomposição, na hipótese de constituição de patrimônio de afetação ou de fundo com cotas em valor equivalente ao montante reduzido, de titularidade da BAHIAINVESTE - Empresa Baiana de Ativos S.A., autorizada na formada Lei nº 13.467, de 23 de dezembro de 2015, desde que tenham por finalidade prestar garantia de pagamento de

obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos estaduais, em virtude das parcerias de que trata a Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, observadas, de qualquer modo, as disposições contidas nos contratos de parcerias público-privadas já firmados e cujas garantias tenham sido conferidas pelo FGBP”.

situações:

- i. quando o parceiro privado for titular de crédito líquido e certo, constante de título exigível, aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias, contados da data de vencimento; e
- ii. quando o parceiro privado for credor de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público, após 45 (quarenta e cinco) dias, contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado.

Instrumentalização e aspectos gerais

O Regulamento do FGBP determina que, para garantir o adimplemento das obrigações contraídas em contratos de parceria público-privadas, o FGBP manterá conta corrente específica para cada contrato, com saldo mínimo equivalente a 06 remunerações mensais, computados os encargos e atualizações monetárias, segregados dos demais recursos de sua titularidade.

Para cumprir seus objetivos, o Fundo Garantidor pode se tornar anuente nos contratos de PPP, assumir obrigações e direitos decorrentes destes contratos, prestar garantias e contratar seguros, gerir seu patrimônio para garantir e/ou ampliar o seu valor, bem como explorar, gravar e alienar seus bens.

O Regulamento do Fundo Garantidor autoriza que este seja remunerado pelo parceiro público contratante da parceria público-privada beneficiada, sendo o montante definido em Assembleia de Cotistas.

Fundo Garantidor Baiano de Parcerias | Resumo

- ▶ Patrimônio mínimo: R\$250mi
- ▶ Administração: DESENBAHIA, com assessoramento da BAHIAINVESTE
- ▶ Modalidades de garantia:
 - fiança, sem benefício de ordem para o fiador;
 - penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGBP;
 - hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGBP;
 - alienação fiduciária;
 - outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;
 - garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGBP;
 - caução em dinheiro;
 - contragarantias.



Fundo Garantidor do Aporte da Ponte ("FGAP")

O FGAP foi criado pela Lei Estadual nº 14.290/2021, como garantia de pagamento do aporte de recursos, tratado no §2º do art. 6º Lei Federal de PPPs, em projetos de Parceria Público-Privada no Estado da Bahia, na modalidade de Concessão Patrocinada para a finalidade exclusiva da Execução das Obras e Serviços necessários à Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário da Ponte Salvador-Olha de Itaparica ("PPP Ponte Salvador-Ilha de Itaparica"), cujo projeto foi devidamente aprovado pelo CGP. O Contrato de Concessão Patrocinada relativo à PPP Ponte Salvador-Ilha de Itaparica foi assinado em 12 de novembro de 2020 e está vigente, tendo passado por processo de renegociação contratual no âmbito da Comissão de Solução Consensual de Controvérsia e Prevenção de Conflitos, nos termos da Resolução n.º 04/2025 do TCE.

A Lei de criação do FGAP autorizou ao Estado da Bahia, suas autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes a participarem do FGAP no limite global de R\$750.000.000,00, sendo que, até o momento, todos os aportes foram feitos pelo seu único cotista, o Estado da Bahia.

O FGAP possui natureza privada e patrimônio próprio, formado por aporte de bens e direitos dos cotistas mediante integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. O prazo de duração do FGAP é determinado e o fundo será automaticamente dissolvido após a quitação das obrigações contratuais assumidas pelo Estado da Bahia no âmbito do Contrato de Concessão Patrocinada da PPP da Ponte Salvador-Ilha Itaparica¹⁸.

Os bens e direitos que integram o FGAP devem passar por avaliação de uma empresa especializada, que os avaliará por meio de laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação. A integralização dependerá da prévia avaliação e de autorização específica do Governador do Estado, por proposta do Secretário da Fazenda.

As cotas poderão ser integralizadas em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis ou outros direitos com valor patrimonial.

O FGAP responderá por suas obrigações, com os bens e direitos integrados ao seu patrimônio, não respondendo os cotistas por nenhuma obrigação assumida pelo Fundo – salvo aquelas relacionadas à integralização e capitalização das cotas que subscrevem.

O Estado da Bahia é o cotista inicial (e, até o momento, o único) do FGAP, tendo integralizado os seguintes aportes por cotas, em dinheiro, seguindo o cronograma previsto na Lei Estadual nº 14.290/2021. Todos os recursos do FGAP são depositados numa conta específica em instituição financeira, de titularidade do próprio FGAP.

¹⁸ Art. 5º do Estatuto do FGAP, disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/garantia_publica/estatuto-registrado_FGAP.pdf (Acesso em: 02/02/2025)

Administração

A criação, administração, gestão e representação do FGAP foi encarregada à DESENBAHIA, responsável pela administração e gestão da conta de titularidade do FGAP, bem como deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do fundo, zelando pela manutenção da sua rentabilidade e liquidez.

O desempenho das atividades pela DESENBAHIA, na condição de gestora do Fundo, é remunerado mensalmente em valor equivalente a um percentual anual incidente sobre o rendimento das aplicações financeiras do patrimônio líquido do FGAP – o valor do percentual deverá ser aprovado pela Assembleia dos Cotistas, e é calculado e provisionado diariamente. No exercício de 2023¹⁹, o valor pago à DESENBAHIA a título de taxa de administração foi de R\$3.787.000,00.

Acionamento do FGAP

O acionamento do FGAP para honrar garantia prestada pelo Estado na PPP Ponte Salvador-Ilha Itaparica está regulamentada no Art. 14 do Regulamento Interno do FGAP, admitindo-se nas seguintes hipóteses:

- i.** quando o parceiro privado for titular de crédito líquido e certo, constante de título exigível, aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias, contados da data de vencimento; e
- ii.** quando o parceiro privado for credor de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público, após 45 (quarenta e cinco) dias, contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado.

Especificamente às obrigações de aporte do Estado da Bahia na PPP Ponte Salvador-Ilha Itaparica, o FGAP é obrigado a honrar faturas aceitas e não pagas pelo Estado, sendo proibido a pagar faturas expressamente rejeitadas pelo Estado por ato motivado.

Função pagadora do FGAP

O FGAP poderá ser utilizado como fundo pagador a partir do momento em que as parcelas de aporte de recursos vincendas sejam menores ou iguais ao seu saldo. Nesse momento, o saldo mínimo do FGAP passará a corresponder ao somatório das parcelas de aporte de recursos a serem pagas pelo Estado.

¹⁹ Op. Cit



A função pagadora poderá ser exercida, também, quando o parceiro privado for titular de crédito líquido, certo e exigível, não pago pelo Estado da Bahia, de modo que o FGAP será notificado, por intermédio da DESENBAHIA, para realizar o pagamento **(i)** utilizando os recursos existentes na conta vinculada ao contrato de garantia **(ii)** ou, verificada a insuficiência da conta garantia, realizar quaisquer atos necessários para efetivação do pagamento.

Fundo Garantidor do Aporte da Ponte - FGAP | Resumo

- ▶ Patrimônio mínimo: R\$250mi
- ▶ Patrimônio mínimo inicial: R\$500 milhões (valor histórico até o fim do exercício de 2022)
- ▶ Administração e Gestão: DESENBAHIA
- ▶ Finalidade exclusiva: Contrato nº 02/2020 de Parceria Público-Privada na modalidade de Concessão Patrocinada para Execução das Obras e dos Serviços necessários à Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, firmado entre o Estado da Bahia (pela SEINFRA) com a Concessionária Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A.
- ▶ Modalidades de garantia (para os aportes devidos pelo Estado da Bahia):
 - fiança, sem benefício de ordem para o fiador;
 - penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGBP;
 - hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGBP;
 - alienação fiduciária;
 - outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;
 - garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGBP;
 - caução em dinheiro;
 - contragarantias.



Capítulo 3

Planejamento, Priorização e Estruturação de Projetos

1. Sobre o Planejamento e Priorização

A capacidade de desenvolvimento de um Programa robusto e bem estruturado de parcerias tem como uma de suas premissas centrais a qualidade do desenvolvimento de suas ações de planejamento e priorização de novos projetos. Especialmente no caso do **Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia**, que possui longo histórico de estruturação e implementação efetiva de projetos, a realização de uma avaliação voltada à priorização de projetos se faz necessária à boa continuidade do Programa.

É importante ressaltar que a estruturação de um programa de parcerias demanda um volume expressivo de recursos financeiros, técnicos e humanos por parte das administrações públicas. Apesar desse elevado investimento, é comum observar, durante a implementação desses programas e nas etapas subsequentes de planejamento e priorização, a inclusão excessiva de projetos no portfólio, muitas vezes sem a devida avaliação prévia. Falta, com frequência, uma análise criteriosa — e, sobretudo, realista — sobre a capacidade institucional de conduzir cada projeto ao longo de todo o seu ciclo de vida. Essa lacuna compromete a efetiva superação das etapas críticas de estruturação, seleção e contratação, distanciando os projetos dos objetivos estratégicos que deveriam atender dentro da agenda e das políticas públicas prioritárias.

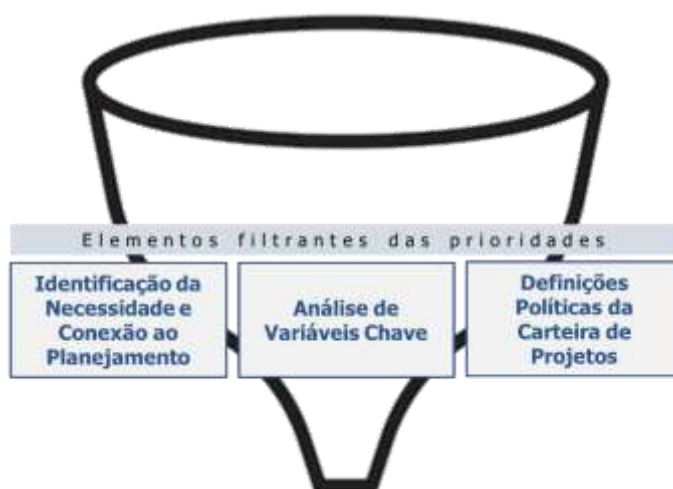
Muito embora mereça reconhecimento e valorização a declaração pública oficial e antecipada de prioridades de desenvolvimento de projetos, realizada quando da publicação de Planos de Governo submetidos em períodos eleitorais, a seleção e planejamento para a implementação de projetos se mostra atividade desafiadora na realidade. Neste sentido, aprimorar instrumentos e ferramentas de planejamento, sejam eles de caráter normativos ou gerenciais, é atividade fundamental para implementar projetos e dar coerência entre o planejamento estratégico e a execução governamental.

Portanto, torna-se fundamental a avaliação e aprimoramento da capacidade de implementação de tais prioridades, sobretudo possibilitando que os projetos submetidos ao processo de preparação e efetivamente escolhidos sejam boas propostas e iniciativas, com maiores chances

de serem implementados e que tenham condições promissoras de contribuir para solucionar os problemas tradicionais de infraestrutura. Em outras palavras, é preciso selecionar bem os projetos para que todo o processo de desenvolvimento do Programa funcione apropriadamente.

Neste sentido, iniciando-se a contextualização envolvida em processos de planejamento, seleção e priorização de projetos, é de suma importância que as iniciativas candidatas sejam submetidas a uma análise preliminar de coerência e alinhamento estratégico, composta ao menos pelas seguintes avaliações:

Figura 11: Elementos filtrantes das prioridades



Identificação da Necessidade e Conexão ao Planejamento

Projetos de PPP (*lato sensu*) devem endereçar demandas sociais claras. Isto significa que as iniciativas precisam ser razoavelmente bem definidas em escopo e característica e indicar claramente qual necessidade social este escopo atende. Assim, PPPs não devem ser encaradas como a solução para toda e qualquer política ou necessidade pública. Na mesma toada, mesmo após caracterizada a pertinência de utilização em determinada política pública, deve-se ter em mente que não necessariamente o instrumento tem que dar conta integralmente da demanda atual, tendo valor e sendo plenamente possível a sua aplicação, mesmo que parcialmente, para a melhoria da política pública e os serviços públicos dela gerados.

Para além das prioridades estabelecidas nos Planos de Governo, é fundamental que as propostas de desenvolvimento de projetos de parceria de longo prazo e suas respectivas áreas de atendimento estejam alinhadas e devidamente integradas aos instrumentos oficiais de planejamento de curto, médio e longo prazos — como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). No entanto, esse alinhamento, por si só, não é suficiente. Dada a elevada demanda por recursos e o envolvimento político necessário, é essencial que a carteira de projetos se concentre nas iniciativas mais estratégicas da administração. Essa seleção criteriosa contribui para uma priorização mais clara ao longo



de todo o ciclo de vida dos projetos, facilitando tanto a alocação de recursos quanto a tomada de decisões relevantes por parte dos gestores públicos.

Análise de Variáveis Chave

Os projetos selecionados para serem estudados e preparados para o mercado precisam contar com certas características para evitar desperdício de esforços com iniciativas que fracassarão na longa trilha de desenvolvimento (veja sobre o Ciclo de Vida de Projetos no **Capítulo 1 – Conceitos e Entendimentos Iniciais sobre as PPPs**)

A análise e investigação dessas características devem ocorrer logo na fase preliminar, mesmo que não haja muita informação sobre os projetos candidatos. Isto pode ser difícil, mas a equipe do projeto deve compreender que quanto mais informação for possível organizar nesta fase, mais qualificada será a decisão de incorporar ou não determinado projeto nos fluxos de planejamento e desenvolvimento.

A avaliação de enquadramento preliminar deve se dar sob o ponto de vista legal e técnico, destacando-se alguns pontos importantes para identificação, mesmo que preliminar:

- ▶ Os projetos precisam ter valor do contrato igual ou superior a R\$ 10 milhões;
- ▶ O prazo do contrato deve ser maior do que 5 anos e menor do que 35 anos;
- ▶ Não pode haver contratos cujo objeto seja somente a obra de infraestrutura, fornecimento de equipamentos ou de mão de obra. Deve haver, portanto, alguma medida de integração de atividades distintas.

O atendimento a esses critérios elencados permite o enquadramento legal de projetos. Ou seja, caso os governos acreditem que um projeto não atende a algum destes requisitos, ou pretendem que ele não venha a ter alguma destas características, o projeto não pode ser desenvolvido por meio de PPP.

Algumas destas outras dimensões devem ser investigadas, como as seguintes:

- ▶ **Os projetos precisam gerar ganhos de eficiência.** Isto quer dizer que deve haver razões para supor que a implantação e operação da infraestrutura pelo setor privado terá uma relação custo/benefício melhor se comparada com um projeto público tradicional. Neste estágio de desenvolvimento do projeto, esta avaliação é pouco precisa e, na maioria das vezes, qualitativa. Entretanto, caso não haja razões para se crer que haverá ganhos de eficiência em alguma dimensão, como redução de custos, melhoria da qualidade ou nível dos serviços, aumento da capacidade de implementação e oferta ou disponibilidade da infraestrutura, o projeto não deve ser priorizado para a preparação de PPP.

- ▶ **Os projetos, preferencialmente, devem estar em setores em que a tecnologia é razoavelmente estável.** Isto é relevante, pois contratos de PPP são tipicamente de longo prazo. Assim, em setores com tecnologia muito dinâmica, pode ser difícil estabelecer o nível de serviço e encargos mínimos exigidos ou os padrões contratuais de desempenho, bem como projetar adequadamente investimentos, custos e receitas. Esta característica não é essencial, mas a experiência demonstra que estes projetos são muito difíceis de atingirem o final de seu ciclo e, portanto, possuem elevada mortalidade.
- ▶ **A política pública setorial deve ser madura o suficiente para permitir controle por resultados.** PPPs alteram o foco do governo – de processos e insumos para produtos e resultados. Ocorre que, em vários setores de políticas públicas, ainda não há amadurecimento institucional suficiente para que o governo especifique os produtos e resultados pretendidos. Neste caso, projetos de PPP tendem a focar-se no controle dos processos e insumos, o que reduz a flexibilidade e potencial eficiência do setor privado. O resultado são projetos com problemas para avançar até a fase de contratação. Assim, a análise preliminar deve investigar se há, no caso do projeto candidato, a possibilidade de desenho de indicadores de desempenho e especificação de resultados pretendidos.
- ▶ **O projeto deve representar um compromisso fiscal que caiba dentro do orçamento.** PPPs são uma forma de financiamento da infraestrutura e não resolvem o problema de falta de recursos para infraestrutura. Isto quer dizer que o pagamento de parte ou de toda a infraestrutura, e dos custos operacionais correspondentes, é feito pelo governo. Neste sentido, a avaliação preliminar deve levar em conta uma estimativa dos valores orçamentários requeridos e sua participação relativa no orçamento fiscal. Neste estágio de evolução, os dados são quase sempre muito imprecisos e geralmente a análise possível indica um intervalo de valores. Mesmo assim, organizar informações sobre os impactos fiscais neste estágio ajuda a decidir se determinados projetos devem ou não ser priorizados.



Atenção ao Limite de Comprometimento da RCL em PPPs

A Lei nº 11.079/2004, que institui as Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Brasil, estabelece que os valores das contraprestações assumidas pela Administração Pública em contratos de PPP **não podem ultrapassar 5% da Receita Corrente Líquida (RCL)** do ente federativo, sob pena da aplicação de algumas restrições fiscais. Esse limite visa preservar o equilíbrio fiscal e evitar o comprometimento excessivo do orçamento com obrigações de longo prazo.

Quais as implicações práticas desse limite?

- Se um ente (Estado ou Município) ultrapassar o limite de 5% da sua Receita Corrente Líquida (RCL) em despesas com PPPs, a União não poderá conceder garantias nem realizar transferências voluntárias a esse ente.
- Logo, Projetos em fase de estruturação podem ser inviabilizados, a menos que sejam readequados para reduzir os valores projetados de contraprestação ou adotem outro modelo contratual (como concessões comuns, com financiamento majoritariamente tarifário).

Observar que o **Projeto de Lei Nº 7.063/17**, que altera as Leis Nº.s 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, dentre outras, para aperfeiçoar a legislação sobre concessão e permissão de serviços públicos, pretende ampliar o limite de comprometimento da RCL com gastos de PPP para 10%.

Definições Políticas da Carteira de Projetos

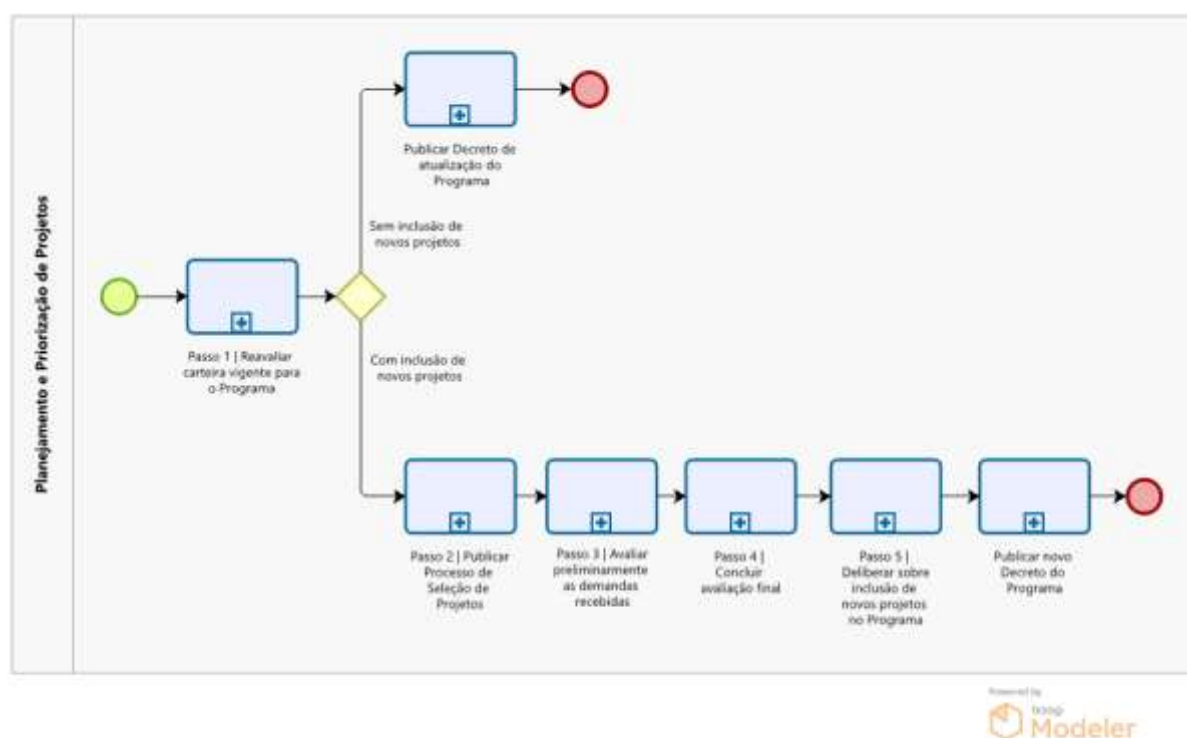
Não basta que um projeto faça parte da política pública setorial, em posição privilegiada, e que tecnicamente atenda a critérios que o tornem promissor (bom candidato), se não estiver alinhado com as diretrizes políticas do governo. Projetos de PPP, por envolverem grandes obras de infraestrutura e com considerável apelo na imprensa, tendem a atrair a atenção política.

Portanto, é muito importante que os projetos aprovados preliminarmente também sejam deliberados sob o aspecto da conveniência frente à estratégia governamental, a fim de se avaliar sua capacidade de sobreviverem ao longo e caro processo de preparação, consulta pública e licitação. Sugere-se, assim, que esta seleção preliminar de projetos (futuramente componentes do programa ou portfólio) seja periodicamente reavaliada, em marcos específicos e à medida em que a equipe de projetos conduz a atividade de implementação – *serão apresentados mais elementos do acompanhamento de projetos nas seções seguintes deste Capítulo.*

2. O novo processo de Planejamento e Priorização de Projetos

O novo processo de Planejamento e Priorização de Projetos do Programa de PPP da Bahia passa a contemplar as seguintes etapas:

Figura 12: Macrofluxo do processo de planejamento e priorização redesenhado



Passo 1: Reavaliação da carteira vigente para o Programa, consistindo em refletir sobre a manutenção ou exclusão dos projetos priorizados em momento anterior;

Passo 2: Recepção de demandas e identificação inicial dos projetos, contendo descrição do problema que se pretende atacar e justificativas que demonstrem a importância do tema e da solução almejada – em outras palavras, identificação de uma necessidade pública concreta, a partir da qual se justifica a formulação de uma solução estruturada;

Passo 3: Avaliação preliminar, com avaliação da justificativa de oportunidade e conveniência da demanda, apresentada pelo órgão setorial, em avaliação de conexão com os instrumentos de planejamento e plano estratégico do governo, assim como enquadramento legal sobre modelo de contratação, e indicação de estudos e das estratégias de estruturação;

Passo 4: Avaliação final, considerando as diferentes alternativas de obtenção dos estudos e o contexto do mercado, a fim de se alcançar a relação final de demandas recomendadas à



inclusão no Programa PPP. Inclui a manifestação final pelo órgão demandante ou responsável, conforme o caso;

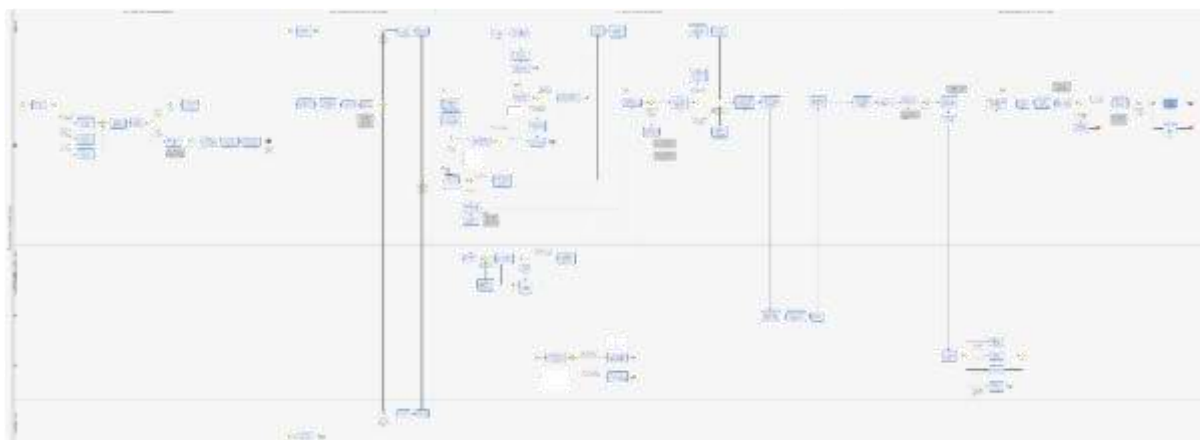
Passo 5: Por fim, **deliberação sobre a inclusão dos Projetos no Programa PPP**, a partir da decisão do CGP, avançando-se à comunicação do início dos trabalhos às partes interessadas (internas e externas ao governo), e prosseguimento às etapas subsequentes de modelagem.

Figura 13: Diagrama do processo de planejamento e priorização redesenhado



A seguir, apresenta-se também o fluxograma atualizado do processo de seleção e priorização de projetos, já com as incorporações propostas neste relatório²⁰.

Figura 14: Fluxograma do processo de planejamento e priorização de projetos redesenhado



Os fluxogramas expostos neste Manual estão disponíveis no site do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (www.sefaz.ba.gov.br/ppp/), em formato editável pelo software Bizagi[®] e em imagens de alta resolução.

2.1. Passo 1 – Reavaliação da carteira vigente para o Programa

A reflexão sobre a atualização da carteira de projetos que faz parte do Programa PPP deve ser iniciada sobre os projetos que já estão incluídos. Trata-se de um processo de verificar se as

²⁰ Fluxograma disponibilizado separadamente em versões ampliadas como imagem e versão editável.

estruturações priorizadas em rodadas anteriores ainda permanecem fazendo sentido e se mantêm-se alinhadas ao planejamento estratégico do Governo do Estado.

A retirada de projetos do Programa deve ser realizada quando: (i) estudos de modelagem forem concluídos e resultarem em inviabilidade; (ii) houver manifestado desinteresse ou não for conveniente a continuidade dos estudos para a Administração (seja dos próprios Órgãos Setoriais, da coordenação do Programa PPP ou do Governador); e (iii) se relacionarem a contratos que estavam em execução e foram encerrados por quaisquer motivos.

Neste sentido, é relevante ressaltar que esta é uma atualização que deve ocorrer anualmente, culminando na atualização ou renovação do decreto estadual que dispõe sobre a relação dos projetos inseridos no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia. Os resultados deste processo de reflexão devem culminar em um parecer técnico e uma apresentação a ser realizada ao CGP com indicações sobre a nova composição da carteira do Programa.

Os passos seguintes relacionam-se à realização de levantamento de novas demandas e priorização de novos projetos. Trata-se de um processo de trabalho que, diferentemente da reflexão sobre os componentes incluídos no Programa indicado neste Passo 1, não necessariamente ocorrerá todos os anos, uma vez que o Estado pode estar já comprometido com uma carteira em estruturação, aguardando um novo momento para iniciar novos trabalhos²¹.

2.2. Passo 2 – Recepção das demandas e identificação inicial dos projetos

A etapa inicial para a estruturação de um projeto no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) do Estado da Bahia consiste na identificação de uma necessidade pública concreta, a partir da qual se justifica a formulação de uma solução estruturada. Os projetos de infraestrutura e serviços públicos não devem ser concebidos como fins em si mesmos, mas sim como instrumentos que viabilizam o cumprimento dos deveres constitucionais e legais do Estado, especialmente na promoção do bem-estar social e desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, a Administração Pública deve, primeiramente, compreender de forma clara o problema público a ser enfrentado, como, por exemplo, a deficiência de mobilidade urbana, a precariedade da infraestrutura logística ou a limitação no acesso a serviços essenciais de saúde e educação. A partir da definição do problema, busca-se identificar as soluções adequadas — muitas das quais podem envolver projetos de infraestrutura com potencial para estruturação via PPP (*lato sensu*).

²¹ A título de referência, é esperado que os Passos 2 a 5 para a priorização de novos projetos para o Programa sejam realizados bianualmente.



A correta compreensão das necessidades públicas envolve a identificação dos benefícios esperados com sua satisfação — tais como a ampliação do acesso e disponibilidade para os usuários, a redução do custo dos serviços já prestados, a melhoria dos níveis de serviços prestados ou a renovação da infraestrutura necessária à prestação de serviços públicos, combinada com serviços de manutenção, gestão ou operação.

Para gerar coordenação do processo de recebimento de demandas, propõe-se a publicação anual de um edital que regulamente um amplo procedimento de recepção e seleção de demandas por estruturação de projetos ("Procedimento de Seleção de Projetos"), que pode ser respondido pelos órgãos e entidades da própria Administração e por atores privados externos ao Governo. O Procedimento de Seleção de Projetos funcionará como uma janela temporal para recebimento de demandas, que serão selecionadas e priorizadas para avançarem à estruturação e atualizarem a lista de projetos do Programa de PPP.

Portanto, uma vez que o Procedimento de Seleção de Projetos seja elaborado e publicado, caberá à SEPPP promover sua ampla divulgação, de modo a incentivar avaliação pelos órgãos internos ao Estado, assim como o interesse e participação de atores externos, potenciais interessados no desenvolvimento de novos projetos. Esse processo de divulgação deve ocorrer por diversos canais e instrumentos, podendo contar até com um evento de lançamento, em que as regras e procedimentos do edital são apresentados e explicados aos interessados.

Qualquer que seja o ator interessado em apresentar uma demanda no âmbito do Procedimento de Seleção de Projetos, precisará preencher um documento padronizado, facultada a disponibilização de estudos adicionais.

Os demandantes por projetos deverão preencher um **formulário pré-definido** (Formulário 1 - "**Qualificação Inicial da Proposta de Projeto de Parceria**", disponível no Anexo 1), a fim de refletirem, apresentarem e demonstrarem uma adequada compreensão da necessidade pública, bem como os objetivos almejados.

Outros elementos relevantes da proposta:

1. A construção do Procedimento de Seleção de Projetos será coordenada pela SEPPP, com o devido alinhamento dos termos, regras e procedimentos junto à BAHIAINVESTE ou outra entidade ou instituição técnica competente, à escolha da SEPPP, conforme o caso. Competirá à SEPPP a validação final do edital do Procedimento de Seleção de Projetos;
2. A publicação do Procedimento de Seleção de Projetos será, ao menos, obrigatória a cada 2 anos. O levantamento de novas demandas e inclusão de novos projetos no Programa dependerá da capacidade de estruturação do Governo do Estado;
3. A SEPPP e os parceiros técnicos designados, conforme o caso, devem investir esforços para que o surgimento e avaliação de novas demandas respeitem os prazos de início e término definidos nos Procedimentos de Seleção de Projetos. Quando do surgimento

de demandas extemporâneas, deve-se considerar a possibilidade de postergar a sua respectiva avaliação quando da abertura de um novo Procedimento.

4. O Procedimento de Seleção de Projetos contempla demandas que poderiam ser provocadas a partir de MIPs – embora a MIP seja um instrumento que continue em validade e que pode ser submetido a qualquer tempo à Administração, devendo seguir o fluxo do procedimento redesenhado para esse processo. O Procedimento visa demonstrar aos atores externos que o Governo se programa para avaliar demandas dentro de períodos previamente programados. As MIPs submetidas fora dos prazos dos Procedimentos de Seleção de Projetos devem, prioritariamente, ser arquivadas temporariamente para serem apreciadas, se ainda houver interesse do manifestando, quando da vigência de um novo Procedimento.

Box 6: Recebimento de MIPs no contexto do fluxo redesenhado

Conforme estabelecido no Decreto Nº 16.552/2015, uma vez que órgão ou entidade receba Manifestação de Interesse Privado, deverá encaminhá-la para ciência e manifestação da SEPPP e BAHIAINVESTE, que deverá ocorrer no prazo de até 45 dias, por meio de parecer técnico. Posteriormente, caberá ao CGP, com base nas manifestações da SEPPP e da BAHIAINVESTE, deliberar sobre a conveniência e oportunidade do acolhimento do requerimento.

Assim, no momento de manifestação da SEPPP e da BAHIAINVESTE, tais instituições deverão considerar a oportunidade de acolhimento considerando o curso e os prazos condizentes com o Procedimento de Seleção de Projetos, priorizando a avaliação de demandas que se deem no curso de edital vigente. Logo, recebimento de MIPs fora do âmbito do Procedimento de Seleção de Projetos poderão ser recusadas ou adiadas até nova publicação de edital.

Todavia, é possível que MIPs apresentadas fora do prazo de recepção de novas demandas do Procedimento de Seleção de Projetos sejam do imediato interesse do Órgão Setorial responsável. Nestes casos, ao receber a indicação de arquivamento temporário pela SEPPP, o Órgão Setorial deve solicitar a reconsideração, justificando a necessidade (*deve preencher também o Formulário 1, conforme indicado no fluxograma*). Nestes casos, caberá à SEPPP submeter a situação à avaliação do CGP, que após suas considerações poderá deliberar pelo seguimento e consideração da demanda no processo de inclusão de novos projetos ao Programa PPP (cabendo ainda a definição da estratégia de modelagem a ser utilizada), arquivamento temporário, rejeição ou poderá ainda submeter à avaliação do Governador.

Decidindo-se pelo arquivamento temporário, a SEPPP responderá ao proponente da MIP e ao Órgão Setorial com as devidas explicações e justificativas. Caso a decisão seja pela imediata consideração e avaliação do objeto apresentado na MIP, a SEPPP procederá com a avaliação nos mesmos termos das demandas recebidas no âmbito do Procedimento de Seleção de Projetos, quando avalia o mérito e pertinência do objeto (nos termos e formatos



do Formulário 2), avança à definição da estratégia de estruturação, até alcançar a posição final sobre recomendar ou não ao CGP sobre a inclusão do projeto ao Programa de PPP.

5. Situações excepcionais podem levar ao recebimento de demandas extemporâneas, sendo estas:
 - a. Forte apelo público;
 - b. Existência de possibilidade de adesão a processos de parceria com entidades estruturadoras nacionais e internacionais, como BNDES, Caixa, BID, Banco Mundial, dentre outros – nestes casos, caberia à SEPPP avaliar junto aos órgãos o interesse em incluir demandas, conforme o caso;
 - c. Interesse em fomentar desenvolvimento de iniciativas estaduais em setores ou modelos de negócios em notória expansão nacional.

Ressalta-se que, ainda que as situações excepcionais tratem de fatos que fogem à normalidade dos contextos naturais, em regime de melhores esforços, SEPPP e parceiros técnicos designados, conforme o caso, devem investir para que o fluxo de demandas seja previsível e coordenado pelos Procedimentos de Seleção de Projetos propostos.

2.3. Passo 3 – Avaliação preliminar

Uma vez apresentadas as demandas e suas respectivas justificativas para estruturação, é necessário iniciar a avaliação de oportunidade e conveniência da demanda, assim como os primeiros enquadramentos.

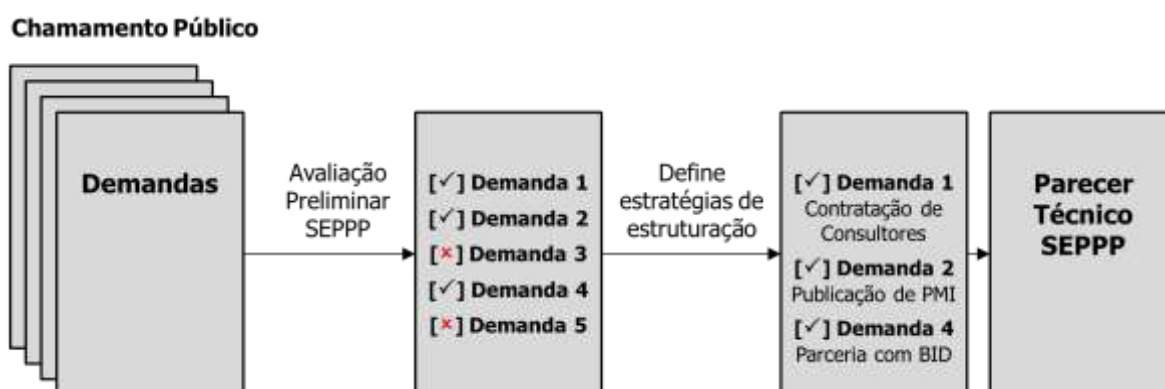
Neste sentido, caberá à Secretaria Executiva de PPP o primeiro esforço de avaliação. As informações a seguir representam elementos de análise preliminar a serem considerados:

1. **Adequada identificação do proponente:** nome e cargo do responsável institucional pelo projeto dentro da Administração Pública Estadual;
2. **Adequada descrição preliminar do projeto:** setor, finalidade, características técnicas e operacionais básicas (por exemplo, área construída, extensão do traçado, população beneficiada etc.);
3. **Alinhamento estratégico:** Análise da justificativa apresentada quanto à aderência do projeto aos planos setoriais, diretrizes do Governo do Estado da Bahia e orçamento público vigente – confirmação da correlação entre a proposta e os instrumentos de planejamento governamental (em especial o Plano Plurianual);

4. **Descrição da necessidade pública atendida e impactos esperados:** análise preliminar dos benefícios socioeconômicos e externalidades positivas indicadas pelo demandante;
5. **Análise de precedentes nacionais e internacionais:** identificação de casos de sucesso e de insucesso como referência de lições aprendidas;
6. **Análise da disponibilidade de dados:** Estudos técnicos já realizados ou em andamento;
7. **Possibilidades de contratação pública a ser estruturada:** concessão patrocinada ou administrativa, de concessão comum, permissão, arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso;
8. **Indicação da estratégia de estruturação:** as estratégias de estruturação passam por aquelas expostas no **Capítulo 1 – Conceitos e Entendimentos Iniciais sobre as PPPs** (seção “Modelagem e a obtenção dos estudos de viabilidade”), que podem ser desde a modelagem a partir dos esforços dos gestores públicos, a contratação de consultores, ou até o uso de PMIs para apoiar o desenvolvimento de estudos.

Ressalta-se que, para demandas enviadas, no âmbito do Procedimento de Seleção de Projetos, por atores externos ao Estado, a SEPPP deverá, primeiramente, solicitar manifestação do órgão setorial responsável quanto ao interesse de que a SEPPP considere a referida demanda enviada para a avaliação preliminar. Poderá o órgão também indicar que a demanda deve ser descartada ou recusada, fundamentando sua posição.

Figura 15: Esquema Passo 3 - Avaliação preliminar



O resultado do Parecer Técnico da SEPPP deverá resultar na recomendação de seleção ou não da demanda e na indicação da estratégia de estruturação (modelo do Parecer Técnico da SEPPP disponível no Formulário 2, Anexo 2 deste Manual).



□ Discricionariedade da Secretaria Executiva em recusar ou recomendar o não avanço de demandas

Cabe ressaltar que a incompletude ou falha na construção das investigações, estudos e delimitações necessárias à avaliação preliminar, assim como a identificação de inconformidade ou insatisfação na apresentação de justificativas, podem levar a Secretaria Executiva a recusar a(s) demanda(s) recebida(s) ou não recomendar seu(s) respectivo(s) avanço(s) – podendo se valer da solicitação de complementações e adequações necessárias ao demandante, nos termos do Procedimento de Seleção de Projetos publicado.

Portanto, deve-se considerar que a avaliação realizada no âmbito da Secretaria Executiva poderá contribuir para a revisão do escopo inicialmente previsto, podendo ensejar rodadas adicionais junto aos órgãos responsáveis finalísticos pela implementação da política pública – o mesmo poderá ocorrer após apreciação da BAHIAINVESTE ou outra entidade ou instituição técnica competente, à escolha da SEPPP, conforme indicado mais a seguir.

2.4. Passo 4 – Avaliação final

A partir da avaliação preliminar realizada e da relação de demandas recomendadas à seleção, caberá a BAHIAINVESTE ou outra entidade ou instituição técnica competente, à escolha da SEPPP, auxiliar na complementação do processo de avaliação, se a SEPPP assim optar.

A primeira ação a ser conduzida pela BAHIAINVESTE ou outra instituição técnica que apoia a SEPPP consiste em avaliar a relação de demandas recomendadas à seleção promovida pela SEPPP, considerando a situação do mercado, bem como outros investimentos e projetos de interesse do Estado nos quais esteja envolvida ou de que tenha conhecimento. A sugestão de reconsideração de uma demanda não recomendada pode se dar por diferentes motivos, como a possibilidade de investir em algum setor, mesmo que objeto do projeto não esteja dentro das prioridades governamentais, ou a existência de janela de oportunidade para conduzir iniciativas de forma piloto ou teste, dentre outros fatores.

Cabe ressaltar ainda que é desejável que a BAHIAINVESTE ou instituição técnica destacada realize uma primeira investigação sobre a viabilidade econômico-financeira da demanda, a partir de dados recebidos para cada uma das demandas e levantamentos de dados que apoiem essa atividade por conta própria (“Análise Financeira Preliminar”). Tais estudos têm a função de qualificar a decisão sobre incorporar a demanda como um projeto do Programa, melhor

dimensionando o escopo, a modalidade de contratação ou os limites do projeto, não sendo um requisito, por si só, que leve à rejeição da demanda²².

Ressalta-se ainda que estes estudos prévios poderão ser desenvolvidos, aprofundados e complementados no âmbito de estruturação de projetos (com o projeto já sendo parte do Programa), conforme o caso e conforme a estratégia definida para estruturação completa dos estudos de viabilidade.

Portanto, ante a impossibilidade de realizar estudos de análise financeira preliminar, ainda que a Bahiainveste ou a SEPPP entendam isso como uma necessidade fundamental para decidir sobre o avanço da inclusão da demanda no Programa, pode-se apresentar tal situação ao CGP, de modo que o Conselho pode deliberar (i) pela contratação de estudo de análise financeira preliminar; (ii) pela realização da análise financeira preliminar como primeiro produto da fase de estruturação; ou (iii) pelo avanço à obtenção dos estudos completos.

Box 8: Estudos de Análise Financeira Preliminar

O estudo de análise financeira preliminar se assemelha ao que é realizado na modelagem econômico-financeira de projetos, mas considera níveis menores ou mais simples de detalhamentos de premissas de negócio. Todavia, é importante introduzir a realização de estimativas de investimento, custeio e receitas, a fim de melhor analisar os potenciais impactos e necessidades dos projetos.

O desenvolvimento da análise financeira preliminar passará por:

- ▶ Dimensionamento e estimativa, ainda que preliminar, de investimentos a serem realizados para a consecução do projeto, considerando os custos relativos a projeto, obras civis, equipamentos, dentre outros, apresentando os valores subdivididos nas principais categorias de investimentos;
- ▶ Previsão da necessidade de aporte público, e qual estimativa de valor a ser desembolsado pelo Estado, ou até mesmo se há previsão de investimento público direto, como, por exemplo, desapropriações ou obras públicas;
- ▶ Projeção das estimativas dos custos e despesas a serem incorridos com os serviços de operação e manutenção da concessão, tais como despesas administrativas, de pessoal, energia, seguros, garantias;
- ▶ Estimativa de receitas para o projeto, por meio do cálculo de tarifas, cobranças de ingressos, obtenção de outras receitas ou pagamento de contraprestações públicas que viabilize o projeto – os modelos fornecidos irão apoiar o cálculo de tarifas e

²² A impossibilidade de desenvolvimento da pré-viabilidade em decorrência da ausência de dados não deve ser encarada como uma condição de exclusão ou rejeição da demanda, pois é comum que dados necessários não estejam plenamente organizados nos Órgãos Setoriais. Logo, caberá avaliação caso a caso, a fim de encaminhar à melhor recomendação com as informações disponíveis.



contraprestações, conforme o caso, ainda sendo necessário customizar algum detalhamento de regras básicas de composição;

- ▶ Quando aplicável, o valor estimado das receitas acessórias/extraordinárias;
- ▶ Indicar principais premissas tributárias consideradas;
- ▶ Taxa Interna de Retorno ou Taxa de Desconto considerada - os modelos fornecidos irão apoiar o cálculo da taxa de desconto considerando boas práticas de mercado
- ▶ Projeção destes valores ao longo do tempo de contrato estimado (sabendo que o prazo pode ser ajustado), a fim de verificar a viabilidade econômico-financeira da proposta de projeto.

Box 9: Atuação da BAHIAINVESTTE na avaliação das demandas

□ Discricionariedade em aprofundar estudos preliminares sobre as demandas recebidas

Durante o processo de avaliação pela entidade ou instituição técnica destacada, poderão ser identificadas eventuais lacunas informacionais e incertezas relevantes, avaliando a necessidade de obtenção de dados adicionais. Nos casos em que as informações disponíveis forem insuficientes, pode ser necessário aprofundar os estudos e análises pertinentes antes da decisão pela recomendação de inclusão da demanda no Projeto de PPP. Caberá à SEPPP, com apoio da BAHIAINVESTTE ou outra instituição técnica destacada, recomendar o aprofundamento do levantamento de dados e a realização de estudos preliminares, antes de deliberar sobre a demanda recebida.

Assim, nestes casos, o referido aprofundamento deve ser conduzido e elaborado pelo órgão finalístico responsável, sob coordenação da SEPPP ou da entidade ou instituição técnica destacada, nos limites das suas capacidades técnicas internas. Ainda que algumas lacunas possam ser sanadas ou mais bem qualificadas durante as fases subsequentes de modelagem, determinadas situações podem merecer ser avaliadas previamente, tendo seus riscos associados devidamente considerados para a decisão de prosseguir com a incorporação do projeto ao Programa.

Portanto, em casos em que existam incertezas relevantes quanto à disponibilidade de dados ou restrições significativas, estas podem ser investigadas com um estudo de pré-viabilidade. Entre os pontos críticos que merecem atenção, destacam-se:

- ▶ Análise de aspectos fundiários (tombamento, regularidade documental, etc.);
- ▶ Riscos de engenharia (como condições geotécnicas desconhecidas);

- ▶ Dependência de tecnologias não comprovadas;
- ▶ Ausência de informações sobre a infraestrutura existente (como redes de utilidades públicas);
- ▶ Dificuldades ambientais potenciais, especialmente em áreas de proteção permanente;
- ▶ Falta de clareza quanto às autorizações e licenças necessárias de outros entes federativos;
- ▶ Insuficiência de dados que inviabilize a estimativa de custos, receitas ou demanda;
- ▶ Dúvidas jurídicas relevantes.

A identificação dessas questões contribui para a avaliação do risco de avanço do projeto e permite que o Estado da Bahia priorize aqueles com maior grau de maturidade e menor probabilidade de interrupções no processo de estruturação.

Cabe ressaltar que não é recomendada a realização de contratações para o desenvolvimento de estudos de pré-viabilidade antes da devida inclusão do projeto no Programa de PPP, de modo que se deve priorizar as investigações preliminares com esforços internos. Após a conclusão de estudos de pré-viabilidade, as demandas cuja recomendação seja a de incluir no Programa de PPP devem seguir os demais ritos estrelecidos no processo.

É importante ressaltar que, nos casos em que a BAHIAINVESTE ou entidade ou instituição técnica destacada faça sugestões sobre a forma de se obter estudos completos da estruturação de cada um dos projetos, **será necessária a confirmação da SEPPP como representante da Administração Direta do Governo do Estado, antes da submissão ao CGP.**

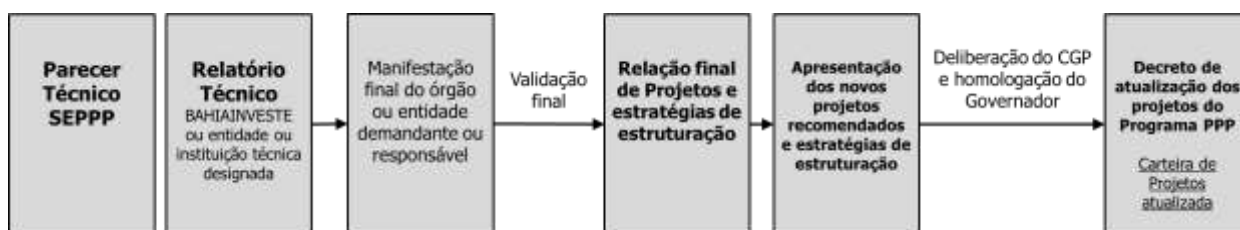
Uma vez sugeridas e recomendadas as demandas a serem aprovadas e suas respectivas estratégias de estruturação, a entidade ou instituição técnica elabora Relatório Técnico, formalizando suas recomendações com relação à atuação junto aos novos projetos sugeridos. Estas informações precisam ser encaminhadas à SEPPP para validação final antes da manifestação final do órgão ou secretaria finalística e encaminhamento para a apreciação do CGP.



A apresentação da proposta de novos projetos deve abordar a avaliação de todos os aspectos trabalhados até esta etapa, avançando ainda sobre conclusões e apresentações que tratem de: (i) qualificação completa da proposta e do registro e avaliação do processo de interação realizado junto ao demandante; (ii) descrição dos problemas e desafios que justificam a proposta que se pretende incorporar como projeto a ser estruturado, bem como das soluções e dos benefícios que advirão de sua efetiva execução; (iii) indicação da modalidade de contratação a ser implementada e do arranjo jurídico preliminar proposto; e (iv) demonstração da viabilidade econômica, jurídica e técnica da parceria proposta, no que couber.

Com a apresentação da proposta concluída, avança-se à deliberação do Conselho Gestor de Parcerias (CGP). O CGP, por sua vez, votará sobre a inclusão do(s) projeto(s) no Programa. Neste momento, o CGP poderá: (i) aprovar a proposta; (ii) rejeitá-la; ou (iii) solicitar a sua complementação, inclusive com indicação de prazo de atendimento.

Figura 17: Esquema Passo 5 - Deliberação do CGP



As propostas aprovadas serão indicadas na ata da reunião e serão encaminhadas para deliberação final do Governador, nos termos atuais dos normativos do Programa de PPP, culminando-se na atualização de decreto que evidencia os projetos incluídos no Programa de PPP.

Por fim, caberá à Secretaria Executiva elaborar relatório de resultado do Procedimento de Seleção de Projetos e publicá-lo, a fim de dar ciência e formalizar o resultado final do processo junto aos demandantes, indicando aqueles que foram levados e aprovados pelo CGP e seguem para formalização de inclusão no Programa, e aqueles que não foram selecionados.

Junto à pauta de apreciação do CGP dos novos projetos recomendados para inclusão no Programa, caberá a revisão dos projetos já incluídos, subsidiando a deliberação sobre sua permanência ou não (em linha com o que foi feito no Passo 1). Assim, a SEPPP deverá também complementar sua apresentação ao CGP com a indicação dos projetos que seguem em desenvolvimento, dos contratos que seguem em execução e a indicação de quais projetos devem ser retirados do Programa.

[Vídeo 1 - Priorização e Seleção de Novos Projetos](#)

2.6. Outros Elementos sobre a Priorização de Projetos

Mesmo quando diversos projetos apresentam viabilidade técnica e econômica comprovadas, o Governo do Estado da Bahia pode se deparar com restrições orçamentárias e limites



operacionais — tanto no que se refere à capacidade fiscal para assumir compromissos de pagamento quanto à disposição da população em arcar com tarifas.

Nesse cenário, torna-se essencial a realização de um exercício de priorização de projetos, com o objetivo de garantir que os recursos públicos e os esforços institucionais sejam alocados naquelas iniciativas que apresentem maior impacto social, geração de valor público e alinhamento com os objetivos estratégicos do Estado.

A priorização também permite que se evitem sobrecargas tarifárias à população, mesmo em projetos com viabilidade individual. A análise deve levar em conta os efeitos acumulados das tarifas sobre o custo de vida e a competitividade regional, especialmente quando múltiplos projetos são implantados simultaneamente.

A definição de prioridades deve observar, sempre que possível, critérios objetivos e pontuáveis, desde que previamente validados em âmbito estadual, sofrendo contribuições das diversas entidades, em especial Procuradoria Geral do Estado – PGE.

* * *

A seleção e priorização de projetos é um passo fundamental para a composição de um programa público de Parcerias Público-Privadas (PPPs) sólido, estratégico e sustentável. Ao selecionar com critério os projetos mais viáveis, relevantes e alinhados às prioridades públicas, os governos aumentam significativamente as chances de atrair investimentos privados, garantir a entrega de serviços de qualidade à população e otimizar o uso de recursos públicos escassos. Uma boa priorização contribui para a formação de uma carteira de projetos coerente, com maior maturidade técnica e institucional, reduzindo riscos, promovendo transparência e fortalecendo a confiança dos parceiros privados e da sociedade. Nesse sentido, a adoção de métodos e processos estruturados de seleção e avaliação de projetos não é apenas uma boa prática, mas uma condição essencial para o sucesso e a credibilidade de programas de PPPs em qualquer esfera governamental.

3. Sobre a Estruturação de Projetos

A promoção de investimentos em infraestrutura e na oferta de serviços públicos de qualidade é um dos grandes desafios enfrentados pela administração pública no Brasil. Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as concessões têm se consolidado como instrumentos robustos para ampliar a capacidade de execução de projetos no país, permitindo a alocação

de recursos privados em iniciativas de interesse público, sob marcos contratuais e regulatórios sólidos.

Dados da Radar PPP evidenciam que estas modalidades de contratação pública tiveram seu uso ampliado significativamente nos últimos anos, sobretudo pelos governos subnacionais. Diversos esforços governamentais, inclusive com apoio de instituições nacionais e internacionais de crédito e de fomento, foram empreendidos nos últimos anos no sentido de ampliar a oferta de projetos nestas modalidades e expandir os investimentos em infraestrutura por meio do capital privado.

Figura 18: Número de iniciativas de PPPs e concessões lançadas



Fonte: Radar PPP. Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em radarppp.com, 13 de junho de 2025. A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

* Dados até 01 de junho de 2025

Neste contexto, é importante ressaltar que, para que estes projetos se tornem contratos firmes e alcancem seus objetivos de incrementar e melhorar a qualidade da infraestrutura e serviços públicos por meio de parcerias de longo prazo com o setor privado, é imprescindível a condução de um processo rigoroso de **desenvolvimento de estudos de viabilidade** (aqui também chamados de “estruturação” ou “modelagem” de projetos).

A estruturação ou modelagem de projetos consiste no conjunto de etapas voltadas à análise, desenho, planejamento e modelagem técnica, financeira, operacional, socioambiental, institucional e jurídica das iniciativas a serem delegadas à iniciativa privada. A qualidade do desenvolvimento destes estudos é determinante para o sucesso da parceria, a sustentabilidade do contrato no longo prazo e, sobretudo, para a geração de valor público à sociedade.

A estruturação exige o desenvolvimento de estudos de viabilidade — técnica, operacional, econômico-financeira, jurídica e socioambiental — que não apenas avaliem a pertinência e a eficiência da solução proposta, mas que também assegurem que o projeto seja contratável, financiável e executável, respeitando os princípios da administração pública e a realidade fiscal do ente público.



Cada setor ou cada ativo, empreendimento e infraestrutura utilizados para a prestação de serviços públicos demandam atenções diferenciadas. Mas, de forma ampla, é possível indicar que a estruturação de projetos sempre será desafiada pelos seguintes fatores:

- A diversidade territorial e social presente no território (típica do Brasil e também uma realidade baiana), o que demanda soluções ajustadas à realidade de diferentes regiões;
- A limitação de recursos públicos, que impõe a necessidade de projetos bem calibrados, com alocação adequada de riscos e garantias compatíveis com o apetite do mercado;
- A necessidade de articulação entre diferentes órgãos e esferas de governo, além da participação da sociedade civil, o que exige mecanismos robustos de governança e transparência;
- O fortalecimento da capacidade técnica do setor público estadual, especialmente no âmbito das secretarias setoriais e órgãos responsáveis por serviços públicos essenciais, o que é fundamental para a boa condução dos projetos, atualização das melhores práticas de mercado em modelagem, e futuramente a boa gestão de contratos.

Neste sentido, este capítulo tem como objetivo oferecer diretrizes práticas e conceituais para orientar a atuação de gestores públicos e equipes técnicas do Governo do Estado da Bahia na estruturação de projetos de PPPs e concessões. Pretende-se contribuir para a adoção de melhores práticas, promover a segurança jurídica e a qualidade dos projetos, e, sobretudo, garantir que os contratos firmados resultem em benefícios concretos para a população baiana.

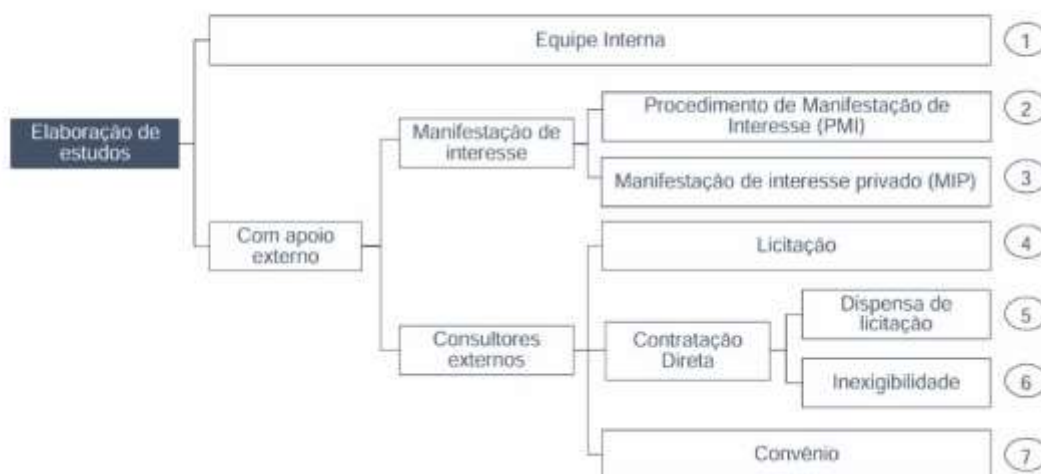
3.1. Principais Alternativas, Modelos e Estratégias para Estruturar Projetos

À luz do ordenamento jurídico brasileiro, há pelo menos três alternativas para a estruturação de projetos. O Poder Público pode: (i) fazer o trabalho internamente, por meio de seus agentes públicos, sem apoio externo; (ii) obter os estudos via contratação, com base na Lei de Licitações²⁴; (iii) viabilizar a estruturação por meio da autorização prevista no art. 21 da Lei Federal n.º 8.987/1995, que consiste no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) – conforme quadro ilustrativo a seguir.

²⁴ Vale destacar que o Poder Público já se valeu da figura do convênio. A via do convênio já foi utilizada pela IFC, segundo informação da própria instituição, em três oportunidades, todas no Estado da Bahia, para prestação de consultoria técnica especializada na modelagem de concessão: (a) em 2008, no Sistema Viário BA 093; (b) em 2009, no Programa de Modernização da Gestão Hospital “Inova Saúde” - Hospital do Subúrbio; e (c) em 2011, no Programa de Modernização Tecnológica, Telemedicina, Diagnóstico e Bioimagem “Inova Saúde” - Fase II. (MONTEIRO, Vera. Aspectos Legais da Experiência Brasileira na Modelagem de Concessão e Propostas para Melhorar as Normas Vigentes. *In. Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento*, p. 208. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>. Acesso em: 20 nov. 2023.

Figura 19: Possibilidades para estruturação de projetos

Possibilidades de aquisição de competências técnicas



Fonte: Curso Modelagem Econômico-Financeira de Projetos de Concessão e PPPs. FIPE e Radar PPP

Diante das alternativas disponíveis, torna-se essencial discutir qual a forma mais adequada para contratar ou viabilizar o desenvolvimento desses projetos, levando em conta tanto as opções existentes quanto o contexto técnico e financeiro do ente público interessado. Essa não é uma decisão simples.

A escolha da alternativa para a estruturação de projetos perpassa pela análise de diversas premissas, incluindo uma avaliação acerca da capacidade técnica do órgão em desenvolver a estruturação de forma interna (ou mesmo para revisar os produtos recebidos em decorrência de um PMI), bem como a existência ou não de orçamento para a contratação de assessores externos.

3.1.1. Apoio de Entidades Nacionais Estruturadoras

Cada vez mais os bancos nacionais e regionais têm oferecido serviços de assessoramento técnico, jurídico, econômico e socioambiental aos governos estaduais e órgãos públicos que queiram desenvolver projetos de desestatização, concessões e Parcerias Público-Privadas. Os bancos, típicos ofertantes de crédito, consolidaram entendimento para o mercado de infraestrutura que se utiliza de capital privado de que o elemento fundamental para efetivar contratações de financiamento é a existência de bons projetos e, por isso, passaram a investir no desenvolvimento de estudos de viabilidade sólidos em apoio a governos. Junta-se a essa justificativa a atividade de fomento ao desenvolvimento do setor produtivo e econômico, de modo que a atuação destas instituições em apoio aos governos (sobretudo os subnacionais) também tem o caráter de política pública.

Cabe ressaltar que diversos bancos que atuam no apoio ao desenvolvimento de modelagens de PPPs e concessões têm, para determinados setores, condições diferenciadas para acesso a financiamentos pela concessionária / parceiro privado, o que fortalece seu envolvimento neste tipo de trabalho de estruturação.



Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal (“CEF”) tem desempenhado, especialmente desde a década de 2010, um papel relevante no apoio à estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões públicas, particularmente para estados e municípios brasileiros que enfrentam desafios técnicos e institucionais para viabilizar esse tipo de iniciativa.

A atuação da Caixa nesse campo se fortaleceu com a criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (“FEP”), instituído em 2017 pelo Governo Federal no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). O fundo tem como objetivo financiar a elaboração de estudos técnicos especializados (viabilidade econômico-financeira, jurídica, ambiental, etc.) necessários à estruturação de projetos que possam ser levados ao mercado com maior segurança jurídica e atratividade.

A Caixa, então, foi designada como agente operador do FEP, passando a coordenar chamamentos públicos para selecionar projetos apresentados por entes subnacionais (estados, municípios e consórcios públicos). A partir desses chamamentos, ela contrata consultorias especializadas para desenvolver os estudos, atuando em parceria com os entes federativos e com o apoio técnico do BNDES, da EPL e da Secretaria do PPI.

Os projetos apoiados abrangem diversos setores de infraestrutura e serviços públicos, como: saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário), resíduos sólidos urbanos, iluminação pública, habitação de interesse social, mobilidade urbana (terminais, transporte coletivo, VLTs), educação e saúde (construção e operação de escolas, hospitais) e gestão de ativos públicos (como terminais rodoviários e cemitérios).

Cabe ressaltar, no entanto, que o apoio da Caixa Econômica Federal à estruturação de projetos de concessão e PPPs pode ocorrer de três formas: (a) utilização de recursos do FEP; (b) contratação direta da CEF, na qualidade de assessoria especializada, para modelagem e estruturação do projeto de concessão e PPPs; (c) utilização do FINISA, que é uma linha de financiamento própria da CEF, em que o Estado poderá pleitear recursos para custeio dos custos de assessoria especializada para modelagem e estruturação de projetos de concessão e PPPs.

Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e PPPs (“FEP”)²⁵

O FEP foi constituído pela Lei Federal nº 13.529/2017, com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnico-profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e PPPs da União, Estados, DF e Municípios. As cotas do FEP poderão ser detidas por pessoas jurídicas de direito privado ou público, além da União.

Figura 20: Cartilha de apresentação do FEP



O FEP é constituído com recursos oriundos das seguintes fontes:

- integralização de cotas da União;
- repasses e doações de nações estrangeiras e organismos internacionais e/ou multilaterais (como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial pelo *International Finance Corporation* - IFC, Escritório das Nações Unidas de Serviços e Projetos – PNUD, Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD, etc.);
- reembolsos dos valores despendidos pela Caixa Econômica Federal na contratação dos serviços técnicos profissionais para estruturação dos projetos, quando da realização da licitação da concessão ou PPP;
- rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras do FEP;
- recursos derivados de alienação de bens e direitos, publicações, material técnico, dados e informações.

Os recursos do FEP não poderão ser utilizados para fins de garantia ou aval e não pagam rendimentos aos seus cotistas, resguardados os direitos de resgate parcial ou total das cotas.

Conforme estabelecido no Estatuto do FEP (art. 12), os entes federativos subnacionais interessados serão selecionados pelo Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (“CFEP”). Este trabalho de seleção inicia-se com o Conselho de Participação do Fundo (CFEP) autorizado a publicação de chamamentos públicos voltados ao apoio de projetos em setores específicos ou por meio da seleção de projetos-piloto para avaliar a viabilidade de parcerias em áreas estratégicas.

²⁵ Veja mais informações sobre o FEP aqui: <https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Cartilha-Conheca-o-FEP.pdf>. Acesso em Julho de 2025.



Nos chamamentos públicos, a Caixa divulga edital, recebe as propostas dos entes interessados por meio de sistema eletrônico e publica a lista de habilitados. Já nos projetos-piloto, a seleção é feita pela SEPMI em articulação com o ministério setorial responsável, e após uma análise preliminar de viabilidade, as propostas são submetidas à aprovação do CFEP. A SEPMI, então, autoriza a convocação dos entes conforme a ordem de classificação e a disponibilidade de recursos financeiros.

Uma vez convocado, o ente federado assina contrato com a Caixa, que atuará como agente estruturador, responsável por dois serviços principais: a contratação de consultoria externa para elaboração dos estudos de viabilidade e o assessoramento técnico ao ente ao longo de todo o processo de estruturação da parceria.

O edital de chamamento público para seleção de projetos dos entes federativos interessados deverá estar alinhado com as diretrizes e prioridades do CFEP, a quem caberá estabelecer os critérios de elegibilidade, enquadramento e seleção dos entes federativos. Os editais são publicados pela Caixa.

Os recursos do FEP poderão ser utilizados para cobrir todos os custos relacionados à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessão e de PPPs dos Estados, DF e Municípios. O FEP também poderá ser utilizado na modelagem de projetos qualificados no Programa de Parcerias para Investimentos do Governo Federal ("PPI").

Para mais informações sobre o FEP e as etapas de estruturação de projetos, acesse <https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Cartilha-Conheca-o-FEP.pdf>.

□ **Atuação da SEPPI na Estruturação de Projetos**

A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI), vinculada à Casa Civil da Presidência da República, atua como órgão central de coordenação da política federal de parcerias com o setor privado, com foco em concessões, permissões, arrendamentos e Parcerias Público-Privadas (PPPs). Sua função é fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada na implementação de projetos de infraestrutura e outras áreas estratégicas, promovendo maior segurança jurídica, estabilidade regulatória e previsibilidade institucional.

Compete também à SEPPI a articulação com os diversos ministérios, autarquias e agências reguladoras para selecionar, priorizar e planejar projetos que integrem a carteira do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

A atuação da SEPPI no âmbito do desenvolvimento dos projetos priorizados perpassa todo o seu ciclo de vida.

- ▶ **Qualificação e Inclusão de Projetos no PPI:** a Secretaria conduz o processo de qualificação de projetos no âmbito do PPI, por meio de resoluções do Conselho do PPI. Essa qualificação reconhece a relevância estratégica do projeto e permite prioridade no acompanhamento e na tramitação administrativa.
- ▶ **Monitoramento dos Estudos de Viabilidade:** a SEPPI supervisiona e apoia a contratação e execução de estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e jurídica (EVTEAs) para embasar decisões quanto à concessão ou PPP. Para isso, pode atuar diretamente ou por meio de parcerias com o BNDES, a Caixa Econômica Federal (via FEP) e organismos multilaterais. No âmbito do desenvolvimento dos projetos atua emitindo diretrizes para estruturação, assegurando que elementos estratégicos das políticas públicas relacionadas sejam adequadamente considerados nos trabalhos de modelagem.
- ▶ **Fomento à Estruturação de Projetos Subnacionais:** além dos projetos federais, a SEPPI também promove a estruturação de projetos junto a estados e municípios, oferecendo suporte técnico e institucional para ampliar o uso de concessões e PPPs na esfera subnacional, especialmente por meio do FEP (Fundo de Estruturação de Projetos).
- ▶ **Representação institucional, promoção e atração de investimentos:** a SEPPI atua na promoção ativa dos projetos junto a investidores nacionais e internacionais, potencializando *roadshows*, eventos de apresentação de carteiras e ações coordenadas para ampliar a visibilidade dos projetos qualificados.



Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui uma trajetória destacada no apoio à estruturação de projetos de concessão e PPPs, especialmente nos setores de infraestrutura econômica e serviços públicos. Desde a década de 2000, o banco passou de um papel predominantemente financiador para também atuar como estruturador técnico de projetos, contribuindo com a modelagem e o fortalecimento institucional de governos em todas as esferas.

A atuação direta na estruturação de projetos foi consolidada a partir de 2015, com a criação da Área de Estruturação de Projetos dentro do BNDES. Essa iniciativa foi uma resposta à necessidade de qualificar os projetos levados ao mercado, reduzir riscos e atrair investidores nacionais e internacionais. Essa nova função envolvia: (1) coordenação de estudos técnicos, jurídicos, econômicos e ambientais; (2) condução de consultas e audiências públicas; (3) apoio à definição de estratégias de licitação; (4) elaboração de minutas contratuais e editais. O primeiro projeto estruturado foi o da concessão dos aeroportos de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador, leiloado com sucesso em 2017.

Com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em 2016, o BNDES passou a integrar o esforço federal de viabilização de concessões e PPPs. Tornou-se parceiro estratégico da União e dos entes subnacionais, ampliando sua carteira de projetos estruturados. O banco passou a atuar como agente técnico da estruturação de projetos delegados pelo Governo Federal e também mediante contratação direta por estados e municípios, com destaque para projetos nos setores de: saneamento básico (como os leilões da CEDAE/RJ, Corsan/RS e Casal/AL), gestão de resíduos sólidos, rodovias, portos e aeroportos, iluminação pública, mobilidade urbana e parques e ativos ambientais.

Entre 2016 e 2024, o BNDES estruturou mais de 100 projetos em parceria com estados, municípios e o Governo Federal. Os leilões promovidos com sua participação movimentaram bilhões em investimentos contratados. Hoje, o BNDES é reconhecido como o principal estruturador público de projetos de concessão e PPPs do Brasil. Atua não apenas com foco na engenharia financeira, mas também na qualidade técnica, regulação, sustentabilidade e impacto social dos projetos. Além disso, passou a trabalhar em colaboração com outros agentes como a Caixa Econômica Federal, EPL/Infra S.A., BID, KfW, e organismos multilaterais, promovendo sinergias e ampliando sua capacidade de atuação.

Assim, o apoio do BNDES na estruturação de projetos de PPP, concessões e outras formas de desestatização de ativos se dá, majoritariamente, por duas formas: os Acordos de Cooperação Técnica (ACT) entre o Banco e o ente público contratante (Estados ou Municípios), ou por meio do PPI – no âmbito do PPI, o BNDES atua na estruturação de projetos, sendo responsável pela contratação da assessoria técnica especializada, para condução dos estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão ou PPP entre o ente subnacional e o parceiro privado. O BNDES integra o Conselho do PPI, podendo indicar empreendimentos que se qualifiquem para implantação por meio do programa, conforme o caso.

□ Apoio à Gestão Contratual na Estruturação

Uma prática recentemente incorporada pelas principais entidades estruturadoras de projetos no Brasil – BNDES e Caixa Econômica Federal – diz respeito ao desenvolvimento de produtos ou relatórios, no âmbito da estruturação, que apoiem os futuros trabalhos de gestão contratual.

Trata-se da construção de manuais e documentos orientativos que forneçam uma apresentação detalhada dos diversos aspectos contratuais existentes, de modo a explicar à futura equipe gestora do contrato (que pode ser diferente daquela envolvida na estruturação) quais as previsões contratuais e respectivos procedimentos a serem observados ao longo da execução.

Dentre elementos que são apresentados nestes documentos encontram-se as obrigações contratuais, com a competência, direitos e deveres de cada parte e respectivos processos de acompanhamentos do dia a dia contratual, incluindo pagamentos, reajustes e equilíbrio econômico-financeiro do contrato, entre outros. Também são apresentados detalhadamente os encargos estabelecidos ao longo das fases que o contrato tenha, fluxos de processos sugeridos para conduzir procedimentos contratuais, explicação de funcionamento de dispositivos contratuais, orientações sobre ações a serem conduzidas no dia a dia, dentre outros temas.

Trata-se de material de grande valia para apoiar e acelerar o engajamento das equipes responsáveis pela gestão de contratos nos órgãos setoriais. Veja um exemplo de um Manual de contrato no **Capítulo 4 – Gestão e Monitoramento de Contratos**.

Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável – FDIRS

O FDIRS está previsto na Lei Federal nº 12.712/2012 e regulamentado no Decreto Federal nº 10.918/2021. A sua finalidade é a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas das União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os recursos do FIDRS são constituídos pela integralização das quotas detidas pela União, no limite total de R\$ 11 bilhões (quotas “classe A”), e também podem incluir aportes de entes federativos (estados, DF, municípios), estrangeiros, organismos internacionais e do setor privado. A destinação de recursos do FDIRS é feita da seguinte forma, nos termos da Política de Investimentos vigente:

- ▶ Para as quotas “Classe A”: 100% para a prestação de serviços técnicos especializados profissionais com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de PPPs;



- ▶ Para as demais quotas: 100%, respectivamente para cada classe de quotas, para a cobertura de riscos, por meio de instrumentos garantidores, incluída a participação em fundos garantidores, fundos de investimento ou quaisquer outros mecanismos admitidos em lei, necessários para atingimento do objetivo.

O cadastro e seleção de projetos para serem incluídos na carteira do FDIRS dependem de submissão, pelos Estados e Municípios, seguida de aprovação pelo Conselho do FDIRS, observada a alocação de recursos em projetos de setores prioritários: (i) abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; (ii) infraestrutura urbana, incluindo mobilidade urbana, habitação, iluminação pública e sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos; (iii) transporte; (iv) infraestrutura social, incluindo área de educação e saúde; (v) irrigação; e (vi) parques e florestas.

Nos termos da Política de Investimentos do FDIRS²⁶, a seleção de projetos se dá por meio de critério de pontuação dos potenciais projetos, atribuindo-se pontuação em dobro a depender da prioridade setorial e de prioridade de região (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Nos termos da Política de Seleção de Projetos Apoiáveis e de Instituições Estruturadoras, os entes poderão apresentar proposta de projetos, independentemente de chamamento público prévio, estando sujeitos à avaliação da Administradora do FDIRS. Paralelamente, a Administradora poderá prospectar novos projetos por meio da publicação de editais de chamamento público, observando os critérios da Política de Investimentos para consecução de setores prioritários.

Recursos retornam ao fundo quando despesas com estruturação e desenvolvimento de projetos são reembolsadas, assim como recursos provenientes por serviços prestados na estruturação de PPPs e concessões e pela concessão de garantias.

3.1.2. Apoio de Entidades Multilaterais

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ("BMDs") são instituições financeiras internacionais constituídas por meio de acordos celebrados entre Estados soberanos, os quais definem sua estrutura de governança, capital e normas operacionais. Entre os exemplos mais relevantes, destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento ("BID"), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ("BIRD"), o Banco Mundial e a *International Finance Corporation* ("IFC").

A missão central dos BMDs é promover o desenvolvimento econômico e social, com foco prioritário em países em desenvolvimento. Para tanto, oferecem apoio financeiro e técnico a projetos de infraestrutura, políticas públicas e programas estruturantes voltados à redução das desigualdades e ao fortalecimento institucional.

²⁶ [Microsoft Word - 20240712 - Política de Investimento - FDIRS](#). Acesso em: 25/05/2026.

Além do financiamento, essas instituições prestam assistência técnica, difundem boas práticas de governança, fornecem garantias voltadas à atração de investimento privado e, em determinadas circunstâncias, disponibilizam recursos não reembolsáveis para iniciativas com elevado impacto social ou ambiental. Atuam, ainda, como plataformas de diálogo e cooperação internacional, especialmente diante de desafios globais, como as mudanças climáticas e crises sanitárias.

3.1.3. Contratação de Consultores Especializados

A possibilidade de contratação de assessores externos para a estruturação de projetos de infraestrutura está inserida na esfera discricionária da Administração Pública.

Pela legislação em vigor, a Administração Pública poderá realizar contratações se valendo de diversas modalidades de licitação, tais como o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo (cf.: art. 28 da Lei 14.133/21²⁷).

Considerando esse leque de opções, cabe ao Ente Público optar pela sistemática ou modalidade mais adequada, visando a preservar e garantir a contratação mais vantajosa – que não significa, necessariamente, a contratação observando o menor preço.

Considerando o objeto da contratação, temos que os produtos a serem desenvolvidos configuram um serviço técnico²⁸⁻²⁹ especializado de natureza predominantemente intelectual

²⁷ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

²⁸ Vera Monteiro reconhece ser possível a qualificação de modelagens dessa natureza como sendo *serviços técnicos*, de modo a justificar até mesmo uma contratação direta: “Já quando o fundamento da contratação direta é a singularidade do objeto, embora seja possível qualificar o serviço de modelagem de concessão como um serviço técnico para fins de contratação direta, o traço da singularidade do serviço tem sido alvo de disputa – além de depender de avaliação fática para o enquadramento da hipótese de inexigibilidade de licitação.” (MONTEIRO, Vera. Aspectos Legais da Experiência Brasileira na Modelagem de Concessão e Propostas para Melhorar as Normas Vigentes. *In. Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento*, p. 208. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>.

²⁹ Definição de “serviço técnico” proposta pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR). Anexo da Resolução no 21/12: “*Serviço técnico – desempenho de qualquer das atividades técnicas compreendidas no âmbito do campo profissional considerado*”. BRASIL. Portal da Transparência e Prestação de Contas. *Resolução n. 21, de 05 de abril de 2012*. Dispõe sobre as atividades e atribuições profissionais do arquiteto e urbanista e dá outras providências. Disponível em: <https://transparencia.caubr.gov.br/resolucao21/#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20atividades%20e,urbanista%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=O%20Conselho%20de%20Arquitetura%20e,de%20que%20tratam%20o%20art.>



(art. 6º, inc. XVIII, da Lei n. 14.133/2021)³⁰, que são aqueles que exigem do contratado uma qualificação técnica mais especializada, que se encontra intimamente ligada com as características profissionais do prestador de serviço.

Essa conclusão decorre do fato de que esses serviços envolvem a elaboração de estudos técnicos e projetos (alínea 'a' do inc. XVIII do art. 6º), incluindo a elaboração de pareceres³¹ e avaliações em geral que venham a fundamentar as escolhas adotadas no decorrer da modelagem (alínea 'b' do inc. XVIII do art. 6º) e até mesmo eventuais treinamentos³² para a condução do procedimento licitatório (alínea 'f' do inc. XVIII do art. 6º).

O reconhecimento de que a contratação dessa natureza configura um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual traz uma série de implicações legais e práticas para o gestor público, sobretudo em relação à escolha do critério de julgamento.

A contratação de assessores externos (por envolver a elaboração de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual) deve, portanto, observar algumas premissas que podem impactar diretamente na própria modalidade da contratação.

A despeito das considerações acima expostas sobre as modalidades de licitação possíveis, cumpre pontuar que a contratação de consultorias especializadas para a estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões pode, em situações específicas, ser realizada por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. A inexigibilidade, em particular, está prevista no art. 74, inciso II, quando se trata de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. No entanto, embora juridicamente possível, essa forma de contratação deve ser utilizada com cautela, principalmente diante da evolução do mercado nacional e da sensibilidade associada a projetos de longo prazo com impacto direto sobre o interesse público.

Assim, apesar da previsão legal de dispensa e inexigibilidade, recomenda-se, sempre que possível, a adoção de processo licitatório, preferencialmente na modalidade técnica e preço, com critérios objetivos de julgamento. Essa abordagem não apenas amplia o leque de soluções

³⁰ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a: a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias; d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

³¹ Oswaldo Aranha Bandeira de Mello propõe o seguinte conceito de "parecer": "*Parecer é o ato administrativo unilateral pelo qual se manifesta opinião acerca de questão submetida para pronunciamento. Diz respeito a problema jurídico, técnico ou administrativo*". (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 575. v. 1).

³² No edital da CAIXA referente à estruturação do projeto de concessão destinado à gestão, construção, ampliação, modernização, operação, conservação e manutenção de até 111 unidades de educação infantil (UEI) nos Balneário Camboriú, Camboriú e Luis Alves/SC, a CAIXA incluiu no escopo da contratação para uma das etapas atividades de treinamento.

disponíveis, como também fortalece a legitimidade da contratação, reduz riscos jurídicos e contribui para a seleção de propostas mais qualificadas e ajustadas às especificidades do projeto.

3.1.4. Modelagem com equipe interna

O desenvolvimento da modelagem por equipe interna da Administração Pública mostra-se perfeitamente possível e pode contribuir, inclusive, como economia de custos de consultores externos.

No entanto, e considerando que a Administração Pública tem o dever de atuar de forma eficiente, no sentido de garantir que a estruturação do projeto ocorra de forma mais técnica e qualificada possível, essa opção deve pressupor o reconhecimento e comprometimento do Ente de que possui, em seus quadros internos, equipe técnica disponível e com expertise para o pleno desenvolvimento desses estudos – em todas as suas esferas: técnica, operacional, socioambiental, econômico-financeira e jurídica. Caso contrário, a boa prática orienta que os estudos sejam desenvolvidos por assessores externos, escolhidos por meio de critérios técnicos adequados.

3.1.5. Contribuições de Estudos de Mercado – MIP e PMI

Além da contratação pública e da elaboração da modelagem por meio de equipe interna, o ordenamento jurídico permite que esses mesmos produtos sejam elaborados e apresentados via autorização específica, no âmbito de um procedimento auxiliar denominado Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)³³.

O Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI nada mais é do que um procedimento por meio do qual interessados, devidamente qualificados, são autorizados pelo Ente Público a desenvolver 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.

³³ Lei 14.133/21

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;
- III - procedimento de manifestação de interesse;
- IV - sistema de registro de preços;
- V - registro cadastral.



Trata-se de procedimento a ser aberto mediante chamamento público, a ser promovido pelo órgão ou pela entidade que detenha a competência, de ofício ou por provocação de pessoa física ou jurídica interessada.

A diferença entre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP) está justamente em quem provocou chamamento público. Enquanto no PMI o chamamento ocorre por provocação do próprio ente público, na MIP, de forma espontânea, a provocação se deu diretamente pela pessoa física ou jurídica interessada. Neste caso, pode o interessado, por sua conta e risco, apresentar estudos que subsidiem a elaboração de projetos pela Administração.

Box 13: Manifestação de Interesse Privado (MIP)

O que é uma MIP?

São propostas, estudos ou levantamentos, apresentados por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada com o intuito de auxiliar ou apresentar a modelagem de projetos junto ao Poder Público.

A participação proativa, de forma espontânea pelo particular, está mais relacionada com o que se convencionou denominar, na prática internacional, de *unsolicited proposals*. A participação proativa é aquela em que a iniciativa privada provoca a Administração Pública para se começar a cogitar um projeto que talvez nunca tenha sido concebido por ela. A “proposta não solicitada” é conhecida no Brasil como Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP.

Os subsídios da MIP podem levar ainda ao chamamento de um PMI, com regras e detalhamentos adequadamente dispostos em edital, caso assim a Administração entenda ser adequado. Podem, no entanto, não avançar para aproveitamento ou desdobramento, evidenciando desinteresse da Administração de estudar o objeto da demanda ou de considerar estratégias distintas para a modelagem de projetos daquela infraestrutura e serviços públicos derivados.

É importante ressaltar que os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) oferecem diversas vantagens tanto para a Administração Pública quanto para a iniciativa privada.

Uma das principais contribuições dos PMIs é a aproximação entre o setor público e o setor privado, permitindo — ao menos em tese e sob condições ideais — que o *know-how* da iniciativa privada seja aproveitado de maneira mais eficaz na fase de elaboração dos projetos.

Nesse sentido, a possibilidade de participação colaborativa das empresas privadas no desenvolvimento de projetos de concessão permite que contribuam de forma mais precisa, propondo mecanismos e modelos mais adequados à natureza do objeto a ser licitado. Essa colaboração viabiliza a incorporação das expectativas do mercado em relação ao

empreendimento, o que, ainda que teoricamente, pode resultar em projetos mais atrativos por estarem alinhados com as demandas e perspectivas dos potenciais investidores.

Ademais, o engajamento da iniciativa privada no desenvolvimento de PMIs pode representar um indício de que o projeto é de fato de interesse da iniciativa privada. Com isso, a Administração Pública poderá mitigar consideravelmente o risco de investir tempo e energia na elaboração de um estudo que possa, eventualmente, restar frustrado ou ser desinteressante para o investidor privado.

Outra vantagem do PMI decorre do fato de que o seu desenvolvimento se dá sem nenhum custo inicial ao Poder Público – ficando a cargo do ente privado esse investimento inicial. Eventuais ressarcimentos em caso de aproveitamento de estudos devem ter as regras claras e bem estabelecidas no edital de PMI.

Mesmo diante das diversas vantagens na utilização do PMI, vale destacar que a sua utilização não está isenta de riscos e incertezas. Estudo elaborado pelo BNDES aponta que o índice de “mortalidade” do PMI ainda é bastante acentuado no Brasil. Justamente por isso, mostra-se importante que o Ente Público, ao optar pelo desenvolvimento da estruturação mediante o instituto do PMI, possua uma capacitação técnica adequada para a avaliação e validação desses produtos, qualificação essa que poderá se dar por servidores ou pelo apoio de assessorias externas e independentes, contratadas para esse fim.

4. O novo processo de Estruturação de Projetos

O processo de estruturação de estudos de viabilidade para concessões ou Parcerias Público-Privadas (PPPs) é composto por etapas interligadas, com o objetivo de garantir que o projeto seja viável em termos técnicos, econômicos, jurídicos, ambientais e institucionais. Inicia-se, geralmente, com um diagnóstico da infraestrutura e serviços existentes, incluindo análise da titularidade, demanda atual e futura, ativos e *benchmarking*.

A partir desse diagnóstico, desenvolvem-se os estudos técnico-operacionais (projeção de demanda, definição da solução técnica, estimativas de CAPEX e OPEX, indicadores de desempenho e cronogramas de investimento), os estudos jurídico-institucionais (modelo de parceria a ser adotado, constituição dos documentos licitatórios, matriz de riscos, mecanismos regulatórios e contratuais) e os estudos econômico-financeiros (modelo financeiro de longo prazo, indicadores como TIR e VPL, análise de sensibilidade e avaliação da necessidade de apoio público).

Os estudos devem ser integrados e adaptados ao contexto e objetivos do projeto. Estratégias específicas podem incluir o aprofundamento do estudo de pré-viabilidade (“Estudo de Pré-viabilidade”), a fim de testar cenários em que o escopo seja reconfigurado e se apresente de forma mais favorável à futura parceria.



Comitê de Monitoramento da Estruturação (CMOE)

Uma das boas práticas da estruturação de projetos, independentemente do suporte de consultores externos, é a formação de uma equipe de gestores multidisciplinar, de forma a permitir que o projeto avance absorvendo as diretrizes que diferentes setores do governo porventura possuam. Isso quer dizer que a estruturação de projetos deve considerar, por exemplo, as diretrizes relacionadas à padronização de técnicas de estruturação aportadas pela área central de PPPs, modelos previamente validados pela equipe de procuradores, avaliações de impacto orçamentário e fiscal aportadas pela equipe fazendária, dentre outros.

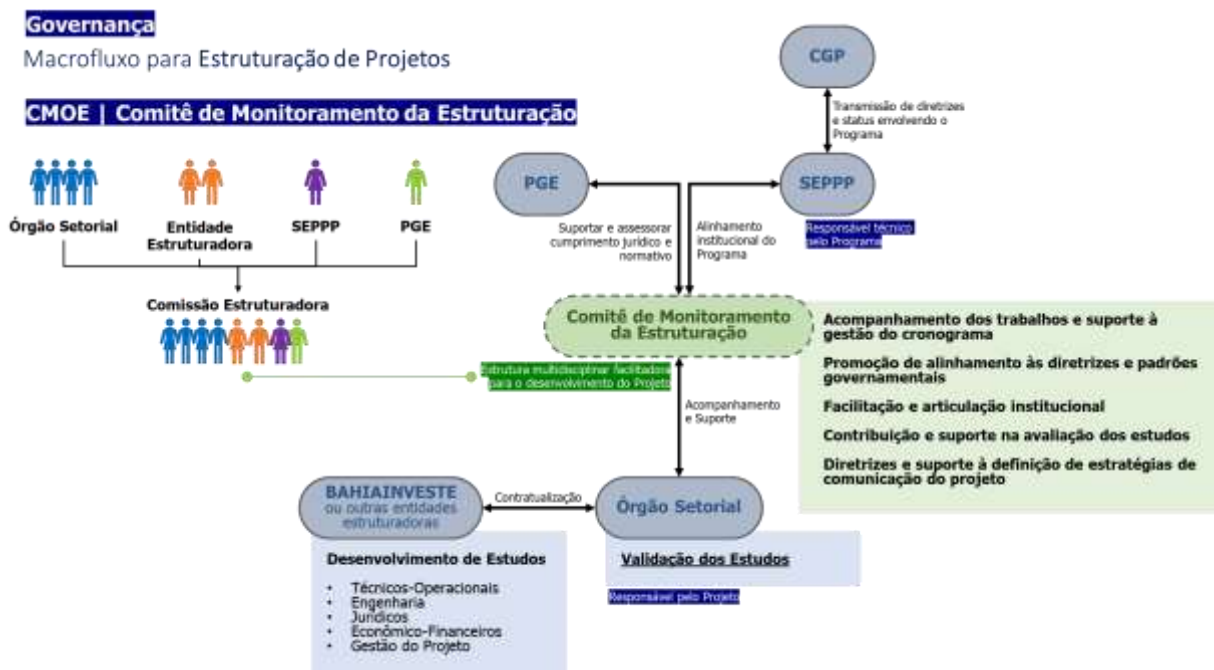
Para robustecer essa estrutura de governança, observa-se em vários entes subnacionais brasileiros que, na mobilização do time de profissionais envolvidos na estruturação do projeto, o governo constitui formalmente uma comissão de acompanhamento dos trabalhos – aqui denominada “Comitê de Monitoramento da Estruturação (CMOE)” – **cuja competência, em linhas gerais, será auxiliar o órgão ou entidade interessado nos seguintes aspectos:**

- i.** acompanhar o desenvolvimento dos estudos e a execução do Contrato, em especial do cronograma;
- ii.** diligenciar para que as diretrizes e determinações das Políticas Públicas governamentais envolvidas sejam devidamente tratadas e efetivadas e que o projeto seja aderente a estas;
- iii.** auxiliar na adoção de conceitos técnicos e metodológicos pilares do projeto, quando for o caso;
- iv.** submeter à área central de PPPs e concessões do governo eventuais conflitos ou obstáculos que possam comprometer a regular execução do projeto;
- v.** submeter aos setores técnicos pertinentes, isoladamente ou em conjunto, os produtos e entregas realizados no âmbito da estruturação, para que possam realizar a análise pertinente;
- vi.** apoiar a análise dos produtos elaborados pelos setores técnicos pertinentes;
- vii.** definir a estratégia e as diretrizes para a comunicação e a articulação para o desenvolvimento e o avanço do projeto e dos estudos, interna ou externamente ao Estado.

No caso específico do Governo do Estado da Bahia, independentemente da constituição formal de grupo de trabalho ou comissão para estruturação de projetos, os órgãos e unidades que precisam ser envolvidos em trabalhos desta natureza são:

- › Órgão Setorial responsável pela área de relação do projeto – podendo ser representado por diferentes unidades administrativas, como subsecretarias, superintendências, gabinete e assessorias;
- › Secretaria Executiva de PPP (SEPPP);
- › Instituições técnicas selecionadas para apoiar o processo de estruturação;
- › Procuradoria Geral do Estado (PGE) – ainda que sob demanda ou para agendas específicas.

Figura 21: Diagrama esquemático da Governança para estruturação de novos projetos



Redesenho do Fluxo de Estruturação e modificações sugeridas

A partir dos aspectos apresentados neste tópico e nos tópicos seguintes, sugere-se o processo de estruturação por meio dos seguintes fluxogramas a seguir³⁴.

³⁴ Fluxogramas disponibilizados separadamente em versões ampliadas como imagem e versão editável.

Figura 22: Macrofluxo do processo redesenhado de estruturação

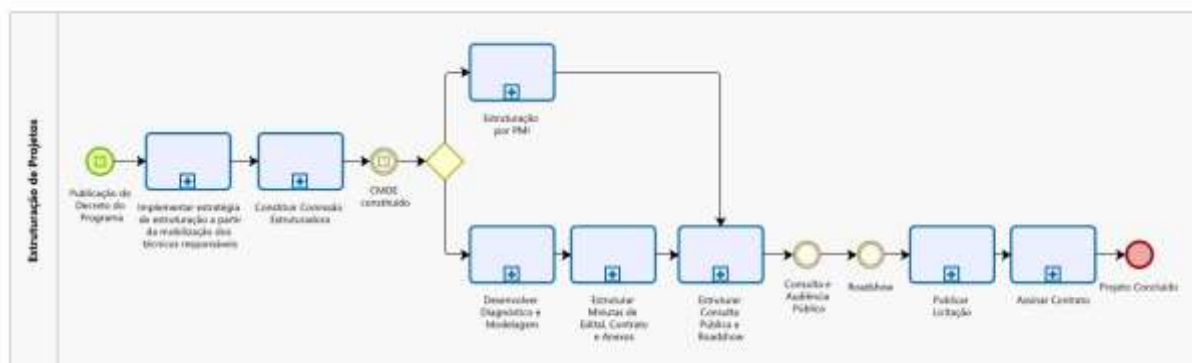


Figura 23: Fluxograma do processo redesenhado de estruturação

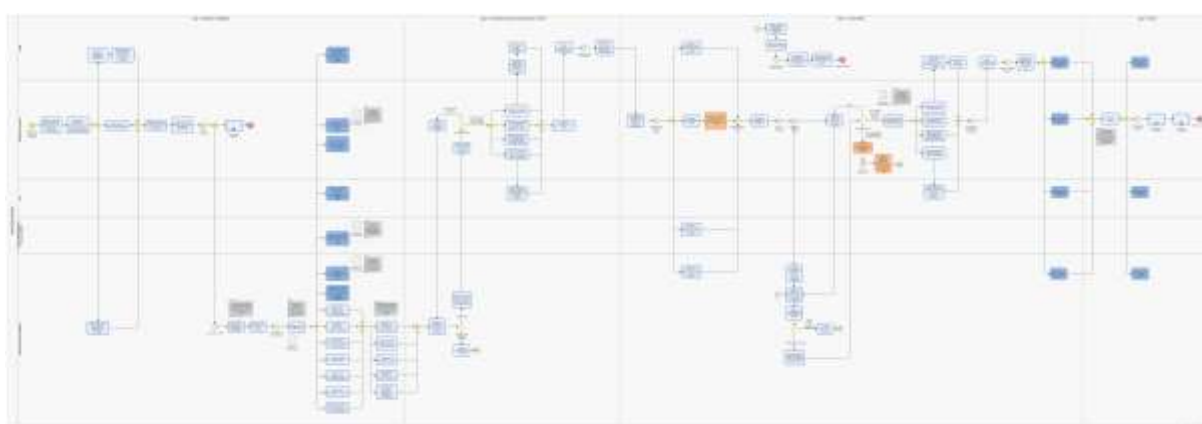


Figura 24: Fluxograma do subprocesso redesenhado de estruturação – uso do PMI



A partir dos fluxogramas apresentados, os principais pontos destacados para implantação de melhorias são apresentados a seguir. Os fluxogramas expostos neste Manual estão disponíveis no site do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (www.sefaz.ba.gov.br/ppp/), em formato editável pelo *software Bizagi®* e em imagens de alta resolução.

Etapas do processo de Estruturação

É importante que o processo de estruturação seja previamente definido em etapas e produtos, a fim de delimitar bem o escopo, os objetivos de cada momento, os objetos de investigação e os produtos ou estudos que serão constituídos.

É comum que projetos sejam definidos em **4 etapas**: **(1)** Diagnóstico e Modelagem; **(2)** Estruturação das Minutas de Edital, Contrato e Anexos; **(3)** Consulta Pública e **(4)** Licitação – não obrigatoriamente com estas denominações, mas em geral com essa lógica de organização³⁵.

- ▶ **Etapa 1 - Diagnóstico e Modelagem**: início do desenvolvimento dos estudos, contemplando o diagnóstico das áreas, estudos de viabilidade técnica preliminar, modelagem econômico-financeira, avaliação jurídica, dentre outros estudos.
- ▶ **Etapa 2 - Estruturação das Minutas de Edital, Contrato e Anexos**: elaboração das minutas de edital, contrato e anexos, materializando o projeto em um contrato de Parceria Público-Privada.
- ▶ **Etapa 3 - Consulta Pública**: disponibilização do projeto para avaliação da sociedade e do mercado, visando obter contribuições, pontos de melhoria e esclarecimentos. Nesta etapa também são realizadas escutas de mercado (*roadshows*) e audiências públicas de apresentação do projeto. Antes do projeto avançar à próxima etapa, geralmente, é submetido à avaliação do Tribunal de Contas.
- ▶ **Etapa 4 - Licitação**: abertura do processo licitatório, realização da sessão de licitação, até a efetiva assinatura do contrato.

O desenvolvimento dos produtos nas **etapas 1 e 2** tem como objetivo fornecer uma compreensão da área em estudo, investigando temas que vão desde a identificação de temas fundiários e socioambientais nas áreas do projeto, até estudos de logística, demanda, arquitetura, entre outros, conforme o caso. Para isso, os profissionais alocados à realização dos estudos, sejam eles internos ao Governo ou contratados, precisarão realizar trabalhos com análise de dados em fontes secundárias, desenvolvendo diagnósticos e avaliações que embasarão as propostas a serem apresentadas para cada estudo em sua área de conhecimento.

Além disso, nestas duas etapas (mais intensivamente na segunda) são estabelecidos os contornos do projeto em modelagem, traduzindo as estratégias do modelo de negócios a ser proposto em um edital coerente, capaz de selecionar e contratualizar com o(s) melhor(es) licitante(s) interessado(s). Trata-se de um processo gradual de construção, em que os temas a serem considerados na modelagem do projeto devem ser apresentados e debatidos entre os profissionais técnicos que estão à frente dos estudos e as equipes do Governo indicadas

³⁵ Também é comum a organização em apenas duas fases, sendo a primeira constituída de estudos de modelagem, incluindo os estudos de todas as áreas temáticas envolvidas no projeto (técnicas-operacionais, jurídicas, econômico-financeira e de comunicação), e a segunda de preparação e execução do leilão, incluindo a realização prévia de toda a etapa de consulta pública, antes da publicação do edital de licitação.



para apoiar e acompanhar a estruturação do projeto (“Comitê de Monitoramento da Estruturação”), devendo ser revistos e aprimorados até a validação final.

Figura 25: Envolvimento das competências na estruturação dos projetos

		Gerente de projetos		
		Técnico	Econômico - financeiro	Jurídico
Competências		<ul style="list-style-type: none"> • Concepção técnica <ul style="list-style-type: none"> – Engenharia (diversos) – Logística (se aplicável) – Arquitetura (se aplicável) • Modelo operacional • Viabilidade ambiental • Orçamentação (capex/opex) 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda <ul style="list-style-type: none"> – Qualitativo – Quantitativo • Engenharia tributária • Modelagem econômico-financeira • Value for Money 	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidade jurídica <ul style="list-style-type: none"> – Arcabouço legal – Enquadramento jurídico • Proposta de emendas legais • Modelagem do edital • Integração do edital • Atos administrativos
Objetivos		<ul style="list-style-type: none"> • Garantir viabilidade das premissas técnicas do projeto • Subsidiar a gestão dos riscos • Subsidiar demais áreas do projeto. Exemplo: <ul style="list-style-type: none"> – Matriz de risco (Jurídico) – Orçamento (Econômico) 	<ul style="list-style-type: none"> • Atestar viabilidade financeira da solução de referência • Subsidiar a gestão dos riscos • Subsidiar demais áreas do projeto. Exemplo: <ul style="list-style-type: none"> – Sensibilidade do impacto dos encargos (Técnico) – Valor das multas (Jurídico) – Valor da outorga 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir viabilidade das premissas jurídicas do projeto • Gerir e alocar riscos • Contornar impasses jurídicos • Subsidiar demais áreas do projeto. Exemplo: <ul style="list-style-type: none"> – Prazo de transição público-privado (Econômico) – Compensações (técnico)

Fonte: Curso Modelagem Econômico-Financeira de Projetos de Concessão e PPPs. FIPE e Radar PPP

Ao fim, espera-se que os estudos jurídicos, técnicos e econômicos possibilitem uma avaliação de viabilidade para o projeto em estruturação, investigando diferentes cenários e indicando a alternativa que se mostre mais coerente e vantajosa.

Box 15: Estruturação com uso do PMI

□ Quanto às previsões para o Verificador Independente

O Verificador Independente é uma figura central na governança de contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões. Trata-se de um agente contratado especificamente para avaliar, de forma técnica e isenta, o cumprimento das obrigações assumidas pelo parceiro privado, funcionando como uma instância de credibilidade e transparência para ambas as partes. Sua atuação busca reduzir a assimetria de informações entre poder concedente e concessionária, garantindo que os pagamentos e eventuais penalidades vinculados ao desempenho sejam aplicados de forma objetiva e justa.

Na prática, a função do Verificador Independente ainda varia entre projetos, já que não há padronização plena sobre seu escopo de atividades. Essa ausência de uniformidade pode gerar insegurança para investidores e dificuldades de fiscalização para os entes públicos. Nesse sentido, sugere-se, de modo a ser considerada nos trabalhos de estruturação de novos projetos, uma padronização de competências para delimitar o papel do Verificador Independente em duas linhas principais de atuação:

1. **Monitoramento e análise de desempenho:** o verificador deve aferir periodicamente os indicadores de nível de serviço, qualidade e disponibilidade previstos no contrato. Isso inclui a checagem de metodologias de medição, a validação de resultados e a emissão de relatórios claros e consistentes, que fundamentem os pagamentos da contraprestação pública ou a aplicação de descontos e penalidades. Com isso, fortalece-se a objetividade na gestão contratual.
2. **Suporte na identificação e na análise de reequilíbrios econômico-financeiros:** embora a decisão final sobre pleitos de reequilíbrio caiba ao poder concedente, o Verificador Independente pode atuar como suporte técnico relevante. Ele teria a função de analisar dados, validar premissas e testar cenários que embasem a discussão de eventos que possam impactar o equilíbrio do contrato (como alterações regulatórias, variações de demanda ou mudanças de custos). Essa atuação aumenta a qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisão, diminuindo a possibilidade de litígios.

A adoção dessa padronização contribui para que o Verificador Independente não seja visto apenas como auditor de indicadores, mas como um **instrumento de suporte técnico para a boa gestão do contrato**, ampliando a segurança jurídica e a confiança entre parceiros público e privado.

A partir da construção realizada, mesmo com o envolvimento de profissionais de diversos órgãos estaduais reunidos em uma comissão, cabará sempre ao órgão setorial responsável (aquele titular da infraestrutura ou dos serviços públicos envolvidos) validar a conformação final do projeto. Por fim, no caso do Governo do Estado da Bahia, o projeto, com toda a sua documentação de edital, contrato e anexos, deve ser apresentada ao CGP, que deliberará pela publicação da consulta pública, a fim de que o trabalho avance à próxima etapa, ou realização de modificações.

Box 16: Estruturação com uso do PMI

Estruturação com uso do PMI

Nos casos do desenvolvimento dos estudos com o uso do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a mobilização acontece por meio da publicação do edital de PMI. Recomenda-se que o próprio Órgão Setorial seja o responsável pelo desenvolvimento e publicação do PMI, envolvendo a SEPPP neste processo para auxiliá-lo e para se valer do apoio técnico da unidade. É recomendável ainda o envolvimento da PGE, colhendo contribuições para que o edital de PMI a ser publicado esteja em acordo com as boas práticas jurídicas estaduais.

A partir da publicação do edital de PMI e do recebimento dos interesses em se estudar o objeto delimitado, o edital deverá ser respeitado para a emissão da(s) autorização(ões) ao(s) privado(s) interessado(s).



Ao longo do prazo de desenvolvimento dos estudos, deverão o Órgão Setorial e a SEPPP promover um ambiente saudável de troca de informações e emissão de diretrizes às instituições privadas autorizadas, fornecendo, em igualdade de condições e tratamento, informações que possam ser úteis e subsidiar o desenvolvimento dos estudos de viabilidade.

Ao fim do prazo do PMI, os estudos recebidos devem ser avaliados com base nas regras do edital, a fim de indicar o seu eventual aproveitamento e potencial ressarcimento (se for o caso). O processo de avaliação deve ser liderado pelo próprio Órgão Setorial responsável pelo PMI, se valendo do apoio da SEPPP e do apoio técnico de instituição técnica a ser indicada pela SEPPP, de modo a consolidar entendimentos a serem submetidos à avaliação e aprovação do CGP. Com base na deliberação do CGP, é emitido o resultado final do PMI, que deve ser publicado por meio de ata do Conselho.

Os estudos a serem aproveitados integram o processo de estruturação e podem ser combinados, considerados, revisados ou formatados para o desenvolvimento da versão final do pacote de minutas do edital, contrato e anexos. A versão final do projeto também deve ser aprovada pelo órgão setorial responsável (aquele titular da infraestrutura ou dos serviços públicos envolvidos) e também submetida ao CGP, que deliberará pela publicação da consulta pública, a fim de que o trabalho avance à próxima etapa, ou realização de modificações.

Na **etapa 3**, o projeto iniciará seu período de **consulta pública**, sendo realizada, no mínimo, uma audiência pública por projeto, sendo recomendado que sejam quantas forem necessárias para a adequada apreciação do projeto, sobretudo se ele se relacionar a territórios ou municípios distintos. Recomenda-se ainda que se planeje a realização de um *roadshow*, em que as interações são concentradas em investidores potencialmente interessados no projeto, com intuito de apresentar e ampliar o engajamento positivo sobre projeto e colher percepções que tornem a futura licitação mais atrativa. Esse tipo de evento, geralmente, conta com uma apresentação geral e aberta ao público sobre o projeto e agendamento de reuniões individuais, em que cada empresa interessada apresenta dúvidas e contribuições sobre o projeto, a fim de torná-lo mais aderente a sua participação futura – pode também o governo aproveitar as interações e debater pontos sensíveis no projeto em que deseja qualificar a modelagem com a posição privada.

□ **Sondagens de Mercado e *Roadshows***

Cada vez mais, os processos de estruturação de projetos de PPP e concessões têm revelado a importância de colher contribuições e percepções do mercado, de modo a calibrar os elementos de modelagem. Essa interação constitui uma dinâmica rica de aprendizado e troca entre equipes do governo e representantes da iniciativa privada, permitindo que alternativas, cenários e modelos em desenvolvimento sejam submetidos à avaliação antes mesmo da conclusão dos estudos de viabilidade.

Nesse contexto, já se tornou prática comum que, em paralelo às consultas públicas, os governos promovam a divulgação de seus projetos por meio de roadshows. Trata-se de um conjunto de encontros em que os estudos são apresentados de forma ampla e coletiva, seguidos de reuniões individuais com interessados, possibilitando discussões mais direcionadas.

As reuniões particulares cumprem um papel essencial: permitem ao setor privado contribuir com percepções qualificadas, levantar dúvidas e propor ajustes, ao mesmo tempo em que a Administração pode provocar reflexões sobre temas que ainda suscitam incertezas ou que podem influenciar de maneira decisiva a atratividade do projeto.

Esses momentos de diálogo não precisam se restringir à fase de consulta pública. A promoção e a discussão do projeto podem se estender por todo o ciclo de estruturação. Assim, sondagens de mercado também podem ser realizadas em etapas iniciais, com foco em aspectos específicos que ajudem a Administração a definir cenários de modelagem mais adequados.

É fundamental, contudo, que essas interações sejam cuidadosamente planejadas. Para gerar engajamento genuíno, é preciso apresentar ao mercado temas consistentes e com robustez técnica suficiente. Do contrário, corre-se o risco de esvaziar o interesse privado e comprometer a construção de um ambiente favorável ao futuro sucesso do projeto.

Após os aprimoramentos realizados no projeto em decorrência das contribuições recebidas durante a consulta pública, audiências públicas e *roadshows*, os documentos editalícios serão submetidos à etapa de análise e fiscalização *ex ante* pelos órgãos de controle externo, com o objetivo de assegurar a legalidade, a conformidade com as melhores práticas e a mitigação de riscos à Administração Pública. Neste sentido, cabe observar, em especial, a Resolução do TCE-BA Nº 016/2016, que dispõe sobre o controle, a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia na Administração Pública Estadual, dos procedimentos envolvendo a análise de documentação das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns a serem submetidas à licitação³⁶.

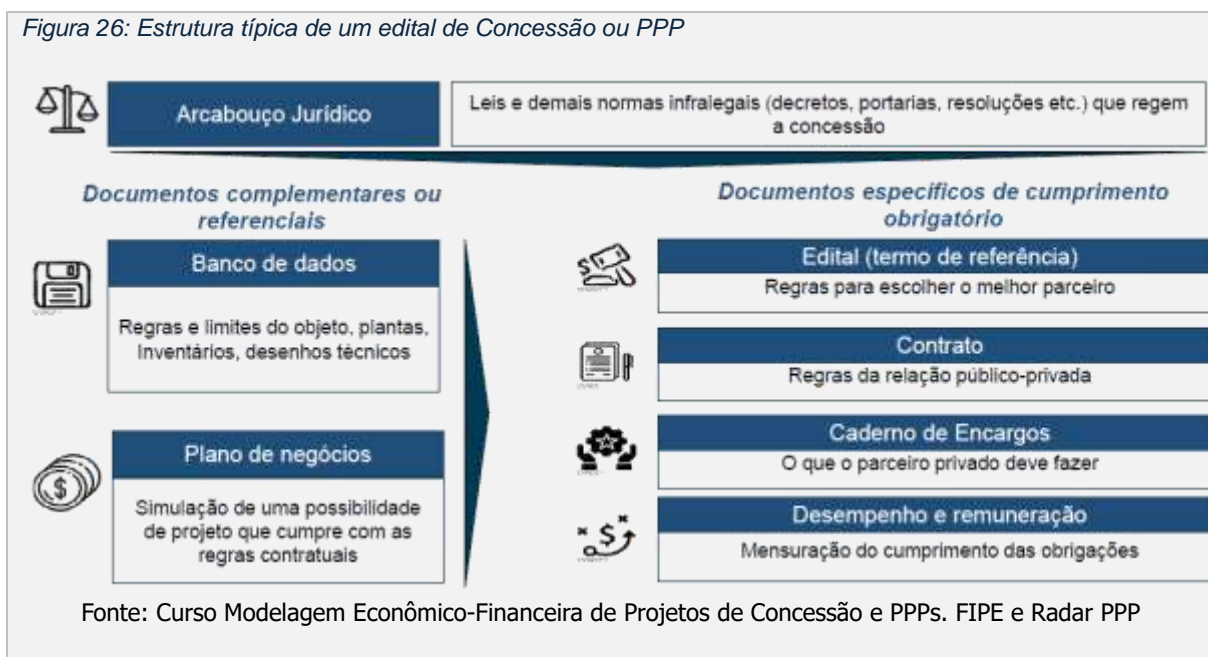
³⁶ Disponível em https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_016_2016.pdf.



De acordo com a referida resolução, os projetos de estruturação de PPPs e concessões devem ser submetidos para avaliação do Tribunal antes da realização de audiência pública e, no mínimo, 90 dias antes da publicação de licitação. Em casos de PMI, após avaliação, consolidação e validação pelo órgão finalístico responsável pelo projeto, a documentação relacionada também deve ser submetida para avaliação do TCE.

Está previsto, no fluxograma desenhado, que as manifestações emitidas pelos órgãos de controle devem ser tratadas antes da abertura de procedimento licitatório (*checklist* dos Pareceres dos Órgãos Competentes à Estruturação disponível no Anexo 3).

Figura 26: Estrutura típica de um edital de Concessão ou PPP



A composição do material de projeto ao fim da primeira fase da estruturação (correspondente à Etapa 1 e 2 indicada neste tópico 4) e divulgado na consulta pública consiste em minuta de Edital, Contrato e Anexos – dentre eles, destaque para o Caderno de Encargos, com a reunião das obrigações e serviços exigidos da concessionária, e o Sistema de Mensuração de Desempenho e Mecanismo de Remuneração, com as regras para medir o desempenho dos serviços prestados pela concessionária e a fórmula de como esse desempenho impacta nos pagamentos regulares de contraprestações.

Além do pacote editalício, pode haver a disponibilização de estudos referenciais, como o Plano de Negócios gerado pelo Estudo de Viabilidade e demais documentos técnicos que auxiliaram na composição da solução pretendida para a contratação.

O diagrama acima demonstra que todo esse conjunto de documentos deve estar suportado pelo arcabouço jurídico correspondente, composto pelas leis e demais normas que regem a concessão, a contratação pública e os serviços a serem prestados.

Concluído esse processo, as minutas editalícias serão colocadas para a apreciação mais uma vez do CGP, a fim de que o Conselho delibere sobre a abertura de processo licitatório.

Aprovação do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP)

A Lei Estadual nº 9.290/2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, e o Decreto nº 23.191/2024, que aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia – CGP, estabelecem que o CGP deve “aprovar projetos de parceria público-privadas” e “deliberar sobre a contratação da parceria público-privada”.

Assim, o CGP é um órgão consultivo e deliberativo, ao qual os projetos estruturados devem ser apresentados para sua apreciação e aprovação, antes de se avançar aos principais marcos de publicização.

Neste sentido, estabelece-se como procedimento a apresentação dos projetos estruturados nos seguintes momentos:

- ▶ Após validação do órgão setorial e antes da publicação da consulta pública;
- ▶ Após avaliação dos órgãos de controle externo e antes da publicação da licitação pelo órgão setorial responsável.

Uma das atuações formais da SEPPP no âmbito da estruturação consiste em avaliar os estudos desenvolvidos para apresentar e subsidiar a avaliação do projeto pelo CGP. Neste sentido, deverá a SEPPP emitir considerações sobre:

1. o Modelo Econômico-Financeiro (MEF);
2. a compatibilização entre os documentos editalícios e o MEF;
3. os componentes do projeto que geram impactos orçamentários e financeiros ao estado, como: comprometimento do limite de gastos com PPPs frente à RCL; comprometimento dos recursos do FPE destinados ao pagamento de contraprestações; demais repercussões fiscais e jurídicas do projeto para o Estado;
4. o processo de validação da modelagem do projeto pela(s) secretaria(s) responsável(is).

Os itens **1** e **2** supracitados referem-se a trabalhos técnicos de estruturação, no âmbito da modelagem econômico-financeira e dos trabalhos que asseguram a integração dos estudos (em especial a integração entre os estudos econômicos e jurídicos). Portanto, a SEPPP deve se valer dos processos formais de validação dos estudos junto aos profissionais responsáveis pela estruturação para formalizar a adequação destes conteúdos. No que se refere ao item **3**, a SEPPP, como órgão de coordenação técnica do Programa e unidade da Secretaria de Fazenda, deverá avaliar e validar a capacidade do estado em comprometer recursos orçamentários e financeiros nos patamares indicados pelos trabalhos de estruturação.



Por fim, no que se refere ao item **4**, conforme descrito no processo de estruturação, a validação dos órgãos titulares e responsáveis finais pelo projeto é condição para que o projeto seja levado ao CGP e posteriormente à consulta pública e licitação. Portanto, caberá a SEPPP assegurar o respeito a esse procedimento e reportá-lo em seu parecer de apresentação ao CGP – *uma vez que se pressupõe um processo de estruturação com o devido acompanhamento e participação dos gestores do órgão setorial responsável, a conclusão dos estudos de estruturação somente ocorrerá após a validação deste, o que torna o cumprimento do item uma etapa natural do trabalho.*

Esses formatos, apesar de variações institucionais, compartilham a lógica de garantir uma análise multidisciplinar ao processo de estruturação, capaz de promover o projeto, aprimorá-lo gradualmente e sustentar um processo licitatório bem-sucedido, gerando um contrato de longo prazo equilibrado.

Uma vez colhido o aval do CGP, as minutas editalícias serão disponibilizadas para que o órgão setorial responsável proceda com o lançamento dos editais de licitação, etapa que se encerra com a assinatura do contrato de PPP ou concessão.

Box 19: Checklist de Estruturação

Checklist de Estruturação

Uma importante ferramenta de apoio ao processo de estruturação, desenvolvida pela SEPPP para apoio gerencial à própria unidade e aos Órgãos Setoriais, é o Checklist de Estruturação (constante no Anexo 9). Trata-se de uma planilha eletrônica que contém o detalhamento de diversos itens necessários ao processo de estruturação de projetos, de modo a orientar a equipe técnica responsável pelos trabalhos (e os órgãos envolvidos no suporte e acompanhamento da estruturação, como a SEPPP e a PGE ou o próprio “Comitê de Monitoramento da Estruturação”) sobre o cumprimento de elementos técnicos que precisam ser desenvolvidos e estarem dispostos ao longo dos estudos promovidos pelo projeto

Em um modelo de checklist, o preenchimento atualizado da planilha auxilia na observação se os trabalhos conduzidos observaram todos os conteúdos a serem construídos e tratados no processo de estruturação.

Figura 27: Fragmento exemplificativo do Checklist de Estruturação

FASE	ETAPA	ATIVIDADE	RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO	RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO DA ENTREGA	FUNDAMENTO	Detalhamento do Fundamento	STATUS	DATA DA ENTREGA	DOCUMENTO/ EVIDÊNCIA	OBSERVAÇÕES
1. Proposta	1.1. Propositura da MIP pela Iniciativa Privada	1.1.1. Proposição pelo privado de projetos de PPP, de concessão comum, de permissão, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito de uso ao órgão ou entidade pública, requerendo autorização para apresentação dos estudos.	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Decreto nº 16.522/2015	art. 5º - O particular interessado poderá propor projetos de concessão patrocinada ou administrativa - PPP, de concessão comum, de permissão, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso à Administração Pública e solicitar autorização para apresentação de estudos por meio de requerimento dirigido ao órgão ou entidade cuja competência guarde pertinência com o seu objeto.	Entregue	27.03.2023	Evento SE nº 00067846955; Manifestação de Interesse Privado - MIP CACON Hospital Metropolitano (00070544362) Evento sei nº 00086774434	
1. Proposta	1.1. Propositura da MIP pela Iniciativa Privada	1.1.2. O requerimento de autorização deverá ser acompanhado, no mínimo, dos seguintes documentos:	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Decreto nº 16.522/2015	§ 2º - O requerimento de autorização deverá ser acompanhado, no mínimo, dos seguintes documentos:	Entregue	26.09.2023		
2. Estudos	2.1. Elaboração e Entrega de Estudos	2.1.1. Gerenciamento do Projeto:	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Manual BI					
2. Estudos	2.1.1. Elaboração e Entrega de Estudos de Gerenciamento de Projetos	2.1.1.1. Designar responsável da proponente da MIP pelo gerenciamento do projeto	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Manual BI	Anexo III, Item 1.3				
2. Estudos	2.1.1. Elaboração e Entrega de Estudos de Gerenciamento de Projetos	2.1.1.2. Elaboração e acompanhamento do cronograma de atividades e do plano de trabalho para a execução dos estudos	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Manual BI	Anexo III, Item 1.3, a)				
2. Estudos	2.1.1. Elaboração e Entrega de Estudos de Gerenciamento de Projetos	2.1.1.3. Elaboração de relatórios mensais de acompanhamento gerencial, com análise do status das atividades e de planos de ação para correção de eventuais atrasos em relação ao baseline do	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Manual BI	Anexo III, Item 1.3, b)				
2. Estudos	2.1.1. Elaboração e Entrega de Estudos de Gerenciamento de Projetos	2.1.1.4. Elaboração de apresentação institucional (contendo one page do projeto)	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Manual BI	Anexo III, Item 1.3, d)				
2. Estudos	2.1.1. Elaboração e Entrega de Estudos de Gerenciamento de Projetos	2.1.1.5. Elaboração do relatório final consolidado do projeto, com sumário executivo de cada estudo	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Manual BI	Anexo III, Item 1.3, g)				
2. Estudos	2.1.2. Elaboração e Entrega de Estudos de Demandas	2.1.2. Estudos de demanda:	Proponente da MIP	Secretaria Interessada	Resolução nº 16/2016 TCE Manual BI					

Esta planilha ainda dispõe de informações sobre a responsabilidade de atores internos ao governo de analisarem e se manifestarem sobre conteúdos do projeto e seu referido fundamento normativo.

A atualização periódica do Checklist de Estruturação ao longo do desenvolvimento do projeto é um auxílio ao controle e acompanhamento dos trabalhos e, portanto, foi sugerida de ser utilizada no fluxo de Estruturação desenhado.

Vídeo 2 - Estruturação de Novos Projetos





Capítulo 4

Gestão de Contratos

1. Introdução à Gestão de Contratos de PPP

A gestão de contratos de parceria público-privada (PPP) e concessões constitui uma etapa estratégica e contínua do ciclo de vida dos projetos, sendo a continuidade após a conversão em contrato. É uma etapa determinante para que os objetivos originalmente pactuados no projeto e no contrato se materializem em benefícios concretos para a administração pública e para a população. Após a assinatura do contrato, inicia-se um trabalho técnico e institucional essencial: o acompanhamento sistemático da execução contratual, que se desdobra em diversos trabalhos, como o monitoramento do desempenho do parceiro privado, a aplicação de mecanismos de remuneração, das penalidades, a avaliação de riscos, a mediação de eventuais conflitos, entre outros. Esse conjunto de atividades visa garantir o alinhamento entre os serviços prestados e os padrões de qualidade exigidos, preservando o interesse público e a sustentabilidade do contrato ao longo do tempo.

Nesse contexto, o papel dos órgãos setoriais responsáveis pela gestão contratual é decisivo, assim como o apoio da Secretaria Executiva de PPP. É a partir de sua atuação articulada, técnica e proativa que se viabiliza o cumprimento das obrigações contratuais, o controle de riscos e a adaptação às mudanças que possam surgir ao longo da execução. Ao assegurar que os contratos operem de forma eficiente, a gestão contratual torna-se um vetor fundamental para a entrega de infraestrutura e serviços públicos de qualidade, reforçando a credibilidade do modelo de PPP (*lato sensu*) como instrumento de política pública.

2. Os processos de Gestão de Contratos de PPP

A gestão do contrato sempre será uma responsabilidade do órgão finalístico, dado que os contratos de PPP e concessão tratam da implantação de infraestrutura e serviços públicos, conectados a políticas públicas das quais os órgãos são os formadores, regulamentadores,



implementadores, executores e fiscalizadores. Logo, caberá sempre ao órgão setorial, por exemplo, assegurar e fiscalizar a adequada realização do período de obras, a prestação de serviços nos níveis de desempenho contratados, a realização dos pagamentos devidos e demais cumprimento dos encargos estabelecidos no contrato.

Neste sentido, é importante que o órgão setorial responsável pela gestão de um contrato de PPP ou concessão designe formalmente uma unidade administrativa ou gestor para cada um dos contratos, a fim de emponderá-lo a responder e agir perante o contrato. Trata-se de prática que tem como objetivo garantir clareza de responsabilidades, controle efetivo e acompanhamento contínuo da execução contratual. Esse profissional ou unidade atua como ponto focal entre o Poder Concedente e a Concessionária, contribuindo para o regular cumprimento das obrigações técnicas, financeiras e regulatórias, identificando riscos e eventuais não conformidades, e promovendo as ações corretivas necessárias. A formalização evita lacunas de gestão, reduz o risco de conflitos, facilita a comunicação institucional e reforça a transparência e a segurança jurídica do processo, contribuindo para que o contrato alcance seus objetivos de interesse público com eficiência e qualidade.

Portanto, ainda que tais contratos de PPP e concessão tenham características distintas dos contratos públicos tradicionais, isto não afasta ou cria uma alternativa à responsabilidade primária do órgão gestor. Todavia, é bem verdade que as características das PPPs e concessões trazem elementos que exigem maior sofisticação e até maior complexidade no trato gerencial. Por mais que os marcos legais destes modelos de contrato já tenham mais de 20 anos de existência e existam algumas centenas de contratos espalhados pelo território brasileiro, a Administração Pública ainda precisa reforçar suas capacidades técnicas para a gestão dos contratos de PPPs e concessões.

Diante desta realidade, identifica-se como uma boa prática a formação de grupos ou comissões multidisciplinares que apoiem a gestão de contratos de PPP e concessão. **Assim, embora o acompanhamento e gestão do contrato sejam de responsabilidade do Órgão Setorial, outros órgãos podem estar envolvidos no acompanhamento do contrato, de modo a assessorar e apoiar o Órgão Setorial, de forma colaborativa, de maneira a tornar a atuação do Órgão mais célere em questões específicas que possam surgir ao longo do contrato.**

Por esse motivo, recomenda-se, como um aprimoramento à prática de gestão dos contratos vigentes, a constituição, para cada um dos contratos, de um Comitê de Monitoramento da Gestão ("CMOG").

Comitê de Monitoramento da Gestão (CMOG)

A proposta de atuação dos CMOGs é ter caráter consultivo e orientador, sendo constituído logo após a assinatura do contrato e sendo formado por membros dos órgãos que se envolvem no ecossistema do Programa de PPP da Bahia (*lato sensu*). Logo sua formação envolve: representantes do órgão setorial responsável, ao menos um representante da SEPPP, ao menos

um representante da PGE, indicados pelos titulares dos seus órgãos. O Comitê de cada contrato deve ser instituído por meio de portaria conjunta intersetorial.

No âmbito desta estrutura de governança, é fundamental registrar e evidenciar que o CMOG não assume ou se responsabiliza pelas funções e competências do Órgão Setorial. O Órgão Setorial continua como Concedente no contrato e tem a responsabilidade de geri-lo e fiscalizá-lo. Ao CMOG designa-se apenas função orientativa, de suporte e auxílio, funcionando como elo de aproximação entre o órgão finalístico e a PGE e SEPPP. Esta aproximação, no entanto, embora de caráter orientativo, possui alto potencial de aprimorar a troca de boas experiências de gestão contratual e aumentar a padronização dos trabalhos envolvidos nos contratos, fortalecendo a carteira do Programa de PPP como um todo.

À título de boa prática já observada no Estado da Bahia, cita-se a própria atuação do TCE-BA no contexto da construção de consensualismo e repactuação da PPP da Ponte Salvador-Itaparica³⁷. Sem assumir papel de executor ou responsável pelas decisões de mérito da renegociação, o TCE-BA desempenhou uma função de mediação técnica e institucional, criando um espaço de diálogo entre o poder concedente e a concessionária. Essa postura colaborativa favoreceu a convergência de interesses e a busca por soluções sustentáveis, assegurando a continuidade do projeto e a preservação do interesse público. Em sentido semelhante, a proposta para o CMOG é atuar de forma colaborativa e construtiva para a estabilidade e o equilíbrio dos contratos de parceria, com mediação e auxílio técnico, mas sem desrespeitar as responsabilidades formais dos órgãos.

O órgão setorial responsável, na figura de seu representante, poderá se valer do apoio de equipes técnicas, de modo a melhor apresentar e debater aspectos específicos do dia a dia do contrato. Demais representantes poderão se fazer substituídos em caso de ausência esporádicas de força maior, cabendo ao representante substituto promover os devidos alinhamentos quando do retorno do representante titular.

A existência de representantes dos órgãos e instituições indicados tem a finalidade de assessorar, de forma colaborativa, o órgão setorial no encaminhamento e resolução técnica dos principais temas afetos ao contrato e que necessitam da manifestação de tais órgãos e instituições. Além disso, caberá aos representantes dos órgãos compartilharem de forma mais célere e precisa temas dos contratos que afetem o planejamento e atuação dos órgãos, o que trará maior coordenação, alinhamento e segurança às práticas de gestão contratual. Assim, o CMOG, por meio dos seus representantes, conforme o caso, deverá acionar seus respectivos órgãos a apoiarem o órgão setorial.

Além disso, a maior proximidade de representantes dos órgãos envolvidos no ecossistema do Programa de PPP da Bahia (*lato sensu*) possibilitará a introdução e promoção de maior padronização e compartilhamento de boas práticas gerenciais, o que acarretará melhor coordenação da atuação da Administração frente aos seus diversos contratos de PPP. Este é

³⁷ Saiba mais aqui: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/governo-da-bahia-e-concessionaria-ponte-salvador-itaparica-celebram-acordo-contratual-para-avanco-do-projeto-e-das-obras>, e aqui: <https://agenciainfra.com/blog/consenso-no-tce-ba-repactua-ppp-de-r-11-bi-para-ponte-salvador-itaparica/>.



um benefício que favorece um maior amadurecimento dos órgãos e do Programa nos trabalhos relacionados às PPPs.

Assim, no âmbito da gestão de contratos, os Comitês de Monitoramento da Gestão (CMOGs) terão como objetivo principal assegurar a efetividade e a transparência na gestão dos contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs). O funcionamento dos CMOGs se organiza em 3 eixos de atuação.

Figura 28: Eixos de atuação do CMOG



Eixo 1: Suporte à Gestão Contratual

Este eixo abrange atuação relacionada ao apoio, suporte e acompanhamento estratégico dos contratos de PPPs, em colaboração com o Órgão Setorial, visando contribuir para o aprimoramento dos trabalhos de gestão do contrato, mediante:

- Atuação em Reuniões Periódicas de Análise Contratual;
- Suporte à elaboração de Agendas de Trabalho e Planos de Ação;
- Suporte e auxílio à padronização e melhoria dos trabalhos, notadamente do Manual de Gestão dos Contratos;
- Interação com Verificadores Independentes.

Eixo 2: Suporte na Articulação Institucional

Este eixo aborda a atuação do CMOG no apoio ao Órgão Setorial em interações com as partes interessadas, tanto internas quanto externas ao Estado, e sua atuação apoiando a moderação e resolução de questões e conflitos.

- Participação e envolvimento em Reuniões de Interlocação;
- Facilitação da interação entre o Órgão Setorial, a SEPPP e a PGE;
- Suporte e contribuições em ações de Mediação e Moderação de Conflitos;

Eixo 3: Fomento à Transparência e Controle Gerencial das Informações

Este eixo é voltado à atuação que auxilia o Órgão Setorial na promoção da transparência, avaliação do contrato e prestação de contas à sociedade, bem como na manutenção e disseminação de informações relevantes sobre o contrato.

- Fomento à disseminação de informações, por meio dos relatórios gerenciais coordenados pela SEPPP (DCCEs, CGP e outros) e do Portal de PPP da Bahia;
- Acompanhamento de Recomendações de Auditoria da AGE;

O CMOG pode, facultativamente, gerar Relatório Anual consolidado com descritivo das suas principais atuações. Dentre as informações prestadas, sugere-se:

- ▶ Agenda ou plano de trabalho firmado para o período, com detalhamento de ações em apoio ao Órgão Setorial;
- ▶ Status de andamento das ações propostas para o período, relatando avanços e desafios para cada tema de trabalho;
- ▶ Resumo executivo sobre andamento do contrato e principais ocorrências e eventos no período.

Caberá ao representante do Órgão Setorial no CMOG a atribuição de realizar os principais trabalhos operacionais para o bom funcionamento do Comitê, dada a sua maior proximidade com o dia a dia da execução contratual. Assim, a título de sugestão, o CMOG deve se reunir mensalmente, devendo cada representante do CMOG elaborar uma pré-pauta dentro do âmbito de sua atuação.

Cada membro do CMOG deverá compartilhar as informações pertinentes à execução do contrato junto ao seu órgão de representação, subsidiando ações de controle, planejamento e atuação prévia. Sempre que necessário, o CMOG deverá solicitar manifestação formal aos demais órgãos da Administração a fim de resolver temas pertinentes ligados à execução contratual.

Vídeo 3 - Sobre a Gestão de Contratos

Responsabilidade de outros órgãos e instituições quanto à gestão de contratos

Outros órgãos possuem atuação no âmbito da gestão de contratos. A seguir, indicam-se as principais responsabilidades e forma de envolvimento.

- ▶ **Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP):** possui, entre suas atribuições, a de fiscalizar a execução das Parcerias Público-Privadas contratadas, devendo para tanto, opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos³⁸. Logo, encaminhamentos à alteração do contrato devem

³⁸ Em linha com as atribuições previstas na Lei Estadual nº 9.290/2004.



ser construídos no CMOG, com apoio e manifestação de órgãos da Administração solicitados, antes de serem colocados para apreciação do CGP.

- ▶ **Secretaria Executiva de PPP (SEPPP):** a SEPPP é órgão de apoio técnico e operacional ao CGP, logo, continuará com a responsabilidade de avaliar tecnicamente os processos e temas a serem colocados para apreciação do Conselho, além de prestar suporte técnico aos Órgãos Setoriais e funcionar com repositório de conceitos e práticas para as parcerias público-privadas (*lato sensu*), inclusive para pontos de gestão contratual. Funções relacionadas à gestão dos pagamentos dos contratos e controle orçamentário e fiscal anteriormente apresentados continuam em execução pela SEPPP. Como membro do CMOG de cada um dos contratos, poderá se antecipar a situações que impactam o controle financeiro, orçamentário e fiscal dos contratos. Por fim, sua atuação no CMOG terá a função de capturar realidades contratuais que devem ser replicadas ou aprimoradas no desenvolvimento de novos contratos, retroalimentando aprimoramentos contínuos aos modelos do Estado.
- ▶ **Agências Reguladoras:** o acompanhamento dos contratos por parte das Agências Reguladoras, ou do órgão responsável pela regulação pública de cada um dos objetos contratados, tem dois pilares principais: (1) aspectos econômico-financeiros relacionados às tarifas e ao equilíbrio do contrato; e (2) acompanhamento dos riscos públicos alocados às partes e do desempenho da concessionária. Assim, a atuação trata do acompanhamento da execução de condições financeiras contratuais, em especial a aplicação de reajustes de tarifa, contraprestação e aporte de recursos, e envolve a verificação de eventuais desequilíbrios, a respectiva apuração de responsabilidades e a proposição de medidas compensatórias (nos termos da legislação e dos aspectos específicos do contrato). Insere-se ainda nos pilares de atuação das agências reguladoras a ouvidoria dos usuários e demais agentes envolvidos no processo de implementação e prestação de serviços do contrato, e o acompanhamento do desempenho dos serviços prestados pela concessionária (principalmente por meio dos indicadores previstos contratualmente).
- ▶ **Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado:** como representante do Poder Legislativo, que tem como papel fiscalizar as ações do Poder Executivo, abrangendo o acompanhamento de programas, projetos e ações do governo, a cobrança da correta aplicação dos recursos públicos e a verificação da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, ALBA e TCE têm atuação no âmbito da gestão de contratos de PPP e concessão. A Assembleia Legislativa exerce a função de fiscalização político-institucional, acompanhando a execução dos contratos por meio de comissões permanentes, pedidos de informação e audiências públicas, além de analisar e aprovar leis relacionadas a garantias, autorizações, aspectos orçamentários e aspectos relacionados aos serviços públicos que se relacionam com os contratos. Já o Tribunal de Contas do Estado atua na fiscalização técnico-contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, realizando auditorias, emitindo pareceres e monitorando a conformidade dos contratos com a legislação, visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a efetividade dos serviços prestados. A atuação fiscalizadora do Poder Legislativo pode e deve acontecer ao longo de toda a execução contratual, assegurando

que a prestação de serviços promovida pelo contrato esteja em conformidade com os normativos vigentes – neste sentido, vale destaque aos processos de auditoria promovidos pelo TCE sobre o Programa PPP e os contratos, assim como a apreciação pela Assembleia e pelo Tribunal do Relatório de Desempenho dos Contratos de PPP (DCCes).

- ▶ **Certificador de Implantação:** o Certificador de Implantação (CI) tem como atribuição principal verificar se os projetos, obras e demais atividades previstas no contrato entre a Concessionária e o Poder Concedente foram executados em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos. Sua atuação é especialmente indicada em projetos que envolvem aporte de recursos públicos ou que demandam um acompanhamento técnico mais rigoroso durante a fase de implantação. O CI realiza análises técnicas independentes, avaliando tanto a concepção dos projetos quanto a execução das obras, e pode também validar e acompanhar outras etapas sempre que necessário, oferecendo um controle externo isento. Essa função é distinta da gerência e da fiscalização executadas pela própria Concessionária ou por empresas por ela contratadas (como o Verificador Independente), pois cabe ao CI estruturar um plano de trabalho detalhado, definindo as atividades de verificação e validação com base nas entregas recebidas. Entre suas atribuições estão: validar procedimentos e resultados conforme normas técnicas, verificar o cumprimento de diretrizes obrigatórias, inspecionar bens e bens reversíveis, participar de reuniões de acompanhamento e emitir pareceres sobre eventuais alterações contratuais. Suas atividades abrangem desde aspectos de engenharia — como avaliação de projetos, conformidade com normas, verificação de planos de qualidade e participação em inspeções finais — até o acompanhamento gerencial, incluindo análise de cronogramas, controle de não conformidades, liberação de aportes públicos e verificação da aderência entre a execução das obras e os projetos aprovados. De forma geral, o CI é responsável por assegurar que tanto as exigências técnicas quanto as obrigações gerenciais previstas em contrato estão sendo devidamente observadas, inclusive autorizando a liberação para a operação do serviço, condicionada ao pleno atendimento das condições estabelecidas.
- ▶ **Verificador Independente:** o Verificador Independente (VI) é uma entidade técnica e imparcial, sem vínculo com a Concessionária ou com o Poder Concedente, cuja função é fiscalizar a execução contratual, garantindo que as obrigações assumidas estejam sendo cumpridas de forma adequada. Seu papel é atuar de forma neutra, medindo o desempenho da Concessionária com base em indicadores de qualidade e mecanismos de pagamento previamente definidos em contrato e edital, contribuindo para a transparência e o equilíbrio entre as partes. A forma de contratação, pagamento e atribuições do VI deve estar claramente prevista no contrato, podendo tanto o Poder Concedente quanto a Concessionária assumir essa responsabilidade, desde que preservada sua independência. Entre as atividades do VI estão: realizar medições de desempenho para definir a remuneração variável da Concessionária, validar dados operacionais, monitorar bens reversíveis, acompanhar riscos e propor atualizações tecnológicas ou ajustes nos indicadores. Sua atuação também pode incluir a criação de



sistemas de monitoramento, desenvolvimento de painéis de controle, gestão de conhecimento, cálculo de reajustes e realização de pesquisas de satisfação dos usuários. O VI não substitui as funções de fiscalização da Administração Pública, tampouco possui competência para aplicar penalidades, sendo seu papel de apoio técnico e controle independente. A contratação de um VI é especialmente recomendada em projetos mais complexos, em que se exigem conhecimento técnico especializado e processos de aferição de desempenho mais estruturados, trazendo como benefícios maior transparência, neutralidade e eficiência para a gestão contratual. Cabe ressaltar, no entanto, que a definição da atuação do VI não se dá no âmbito da gestão dos contratos, mas ocorre em fase anterior, ainda no processo de estruturação do projeto. Apresentam-se mais a seguir outros detalhamentos sobre a contratação e atuação do VI.

Desenho de processos de trabalho e documentos orientativos

Apresenta-se a seguir o desenho dos principais processos de trabalho existentes no âmbito da gestão de contratos e na gestão do Programa PPP. Logo, o objetivo deste conteúdo é fornecer diretrizes gerais de atuação para os principais atores envolvidos, trazendo aprimoramentos e melhor orientação para o trabalho, sem prejuízo de aprofundamento de detalhes futuros.

Abordam-se a seguir os principais processos de trabalho relacionados à gestão de contratos pelos órgãos setoriais, apresentando sua delimitação de desenho – início (de) e fim (até).

Tabela 3: Delimitação dos processos de gestão de contratos

Processo	Natureza	De:	Até:
Implementar contrato e mapear obrigações contratuais:	Gestão de Contrato	Da homologação da licitação	até o início da fase de obras
Contratar Verificador Independente:	Gestão de Contrato	Do gatilho contratual	até a validação da metodologia de apuração apresentada pelo VI
Contratar Certificadora:	Gestão de Contrato	Do gatilho contratual	até a validação da metodologia de fiscalização de obras da Certificadora
Validar apuração de desempenho:	Gestão de Contrato	Da validação da metodologia de apuração	até a manifestação sobre a apuração do SMD
Efetuar pagamento de contraprestações, aportes e outros valores devidos:	Gestão de Contrato	Do recebimento do relatório de desempenho	até o efetivo pagamento público
Analisar demonstrações financeiras:	Gestão do Contrato	Da necessidade temporal	Até nota de adequação dos documentos apresentados
Calcular e conceder reajustes tarifários e de contraprestação:	Gestão de Contrato	Da identificação da necessidade	até a formalização de aditivo/apostilamento
Instituir e executar revisão ordinária e extraordinária:	Gestão de Contrato	Do gatilho contratual ou quando necessário	até a formalização do aditivo

Processo	Natureza	De:	Até:
Reequilibrar contrato:	Gestão de Contrato	Do fato ensejador de reequilíbrio	até a formalização do aditivo
Instituir resolução de conflitos e apuração de controvérsias:	Gestão de Contrato	Da constatação da divergência	Até o encerramento do processo
Aplicar penalidade:	Gestão de Contrato	Da constatação de descumprimento contratual	Até o encerramento do processo
Encerrar contrato:	Gestão de Contrato	Do gatilho contratual	Até o encerramento contratual

Apresenta-se uma descrição geral dos processos e posteriormente avança-se ao seu respectivo desenho. Os fluxogramas expostos neste Manual estão disponíveis no site do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (www.sefaz.ba.gov.br/ppp/), em formato editável pelo *software Bizagi*[®] e em imagens de alta resolução.

Outros modelos utilizados nos processos relacionados à gestão de contratos constam no Anexo 10 deste Manual.

2.1. Implementar contrato e mapear obrigações contratuais

Uma boa prática na gestão de contratos é iniciar os trabalhos, antes mesmo da assinatura ou eficácia contratual, com a segmentação e detalhamento de todas as obrigações que as partes assumiram no contrato. Esse conteúdo pode ser registrado por meio de cronogramas e planilhas de controles, de modo a esclarecer quais entregas e obrigações são esperadas para as partes em cada momento do contrato. Um modelo de planilha que pode dar suporte a este trabalho é disponibilizado no Anexo 10 deste Manual.

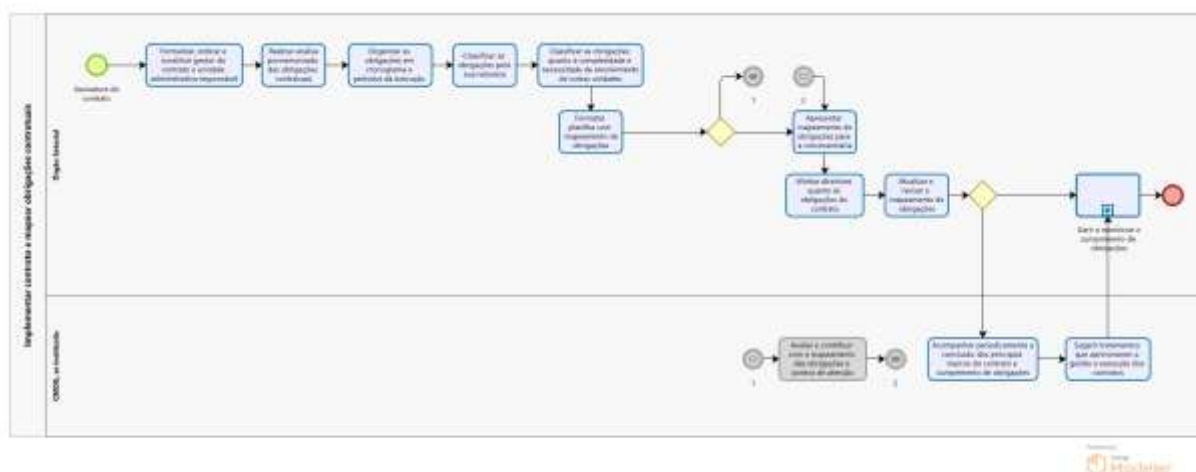
A partir do detalhamento realizado, os gestores envolvidos precisam atuar na verificação periódica do cumprimento destas obrigações, registrando entraves ou situações que impedem o seu cumprimento. Nestas situações, deve-se ainda planejar contramedidas que solucionem os entraves identificados.



e detalhar os trabalhos a serem realizados no âmbito do contrato, sobretudo no período inicial de realização de obras.

Por esse motivo, sugere-se que as unidades administrativas responsáveis pela gestão dos contratos de PPP atualmente vigente se organizem para produzir este mapeamento de obrigações contratuais³⁹.

Figura 32: Processo Implementar contrato e mapear obrigações contratuais



2.2. Contratar Verificador Independente

Trata-se do processo de assegurar a devida mobilização do verificador independente no âmbito do contrato a partir de regras previamente estabelecidas no contrato e anexos. Logo, quanto mais bem definidos o escopo de atuação do VI no contrato e os requisitos técnicos para sua seleção, mais bem cercado será o processo da sua contratação. Esta é uma construção que se dá no âmbito da estruturação dos projetos, de modo que, na fase de gestão contratual, as regras determinadas serão seguidas para contratar e mobilizar o VI para cumprimento das suas obrigações.

Há variações sobre qual parte deve proceder com a contratação do verificador independente, de modo que o fluxo a ser seguido pode ser executado de diferentes formas. Cabe verificar as determinações do contrato antes de se executar o fluxo aqui sugerido.

Ressalta-se que, independentemente da responsabilidade de contratação, as partes precisam estar em comum acordo sobre regras do processo, escopo, entregas e outros fatores que cercam a seleção, contratação e atuação do VI. Quando a contratação é realizada pela concessionária, é comum que esta apresente, ao menos, uma lista tríplice de opções, deixando

³⁹ A SEPPP está estruturando um processo de contratação de técnicos que apoiem na manualização dos contratos, de modo que o mapeamento de obrigações contratuais pode ser um conteúdo integrante deste manual.



a seleção de qual empresa será contrata para o Poder Concedente. A operacionalização da contratação, bem como o pagamento do VI, ficam a cargo da concessionária. Uma vez que essa dinâmica já tenha sido prevista na estruturação do processo, o cálculo da contraprestação já carrega a projeção dos custos desta contratação.

Alternativamente, o Poder Concedente poderá ser o responsável pela contratação do Verificador Independente, devendo proceder com a contratação respeitando os normativos vinculados às compras públicas.

Figura 33: Processo Contratar Verificador Independente – contratação pela Concessionária

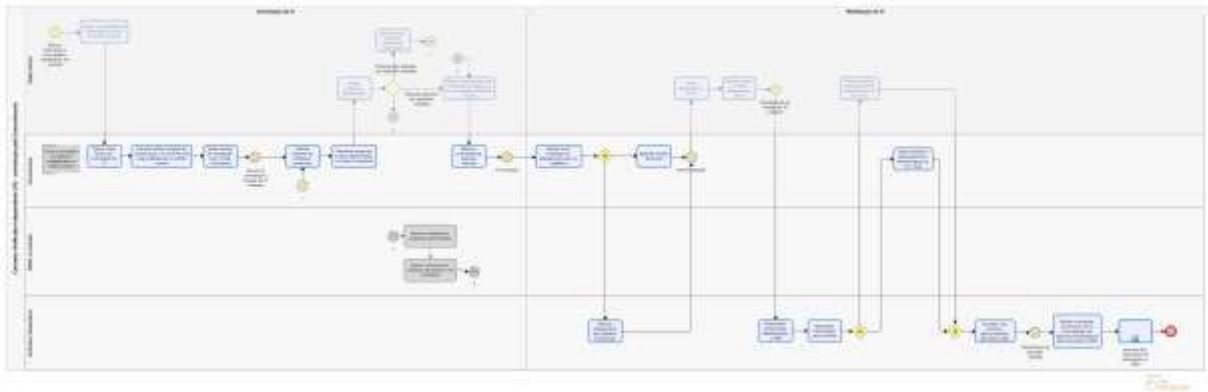
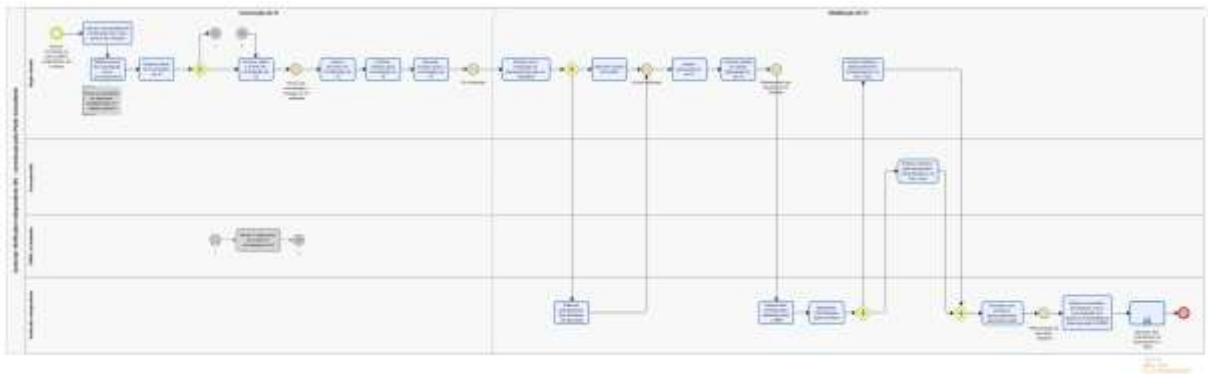


Figura 34: Processo Contratar Verificador Independente – contratação pelo Poder Concedente



2.3. Contratar Certificadora

Semelhante ao processo de “Contratar Verificador Independente”, a contratação da Certificadora também pode ser estabelecida no contrato de PPP de diferentes formas – responsabilidade pela Concessionária ou do Poder Concedente.

Neste sentido, a dinâmica de contratação e o processo operacional a ser executado é muito semelhante e se apresenta a seguir.

Figura 35: Processo Contratar Certificadora – contratação pela Concessionária

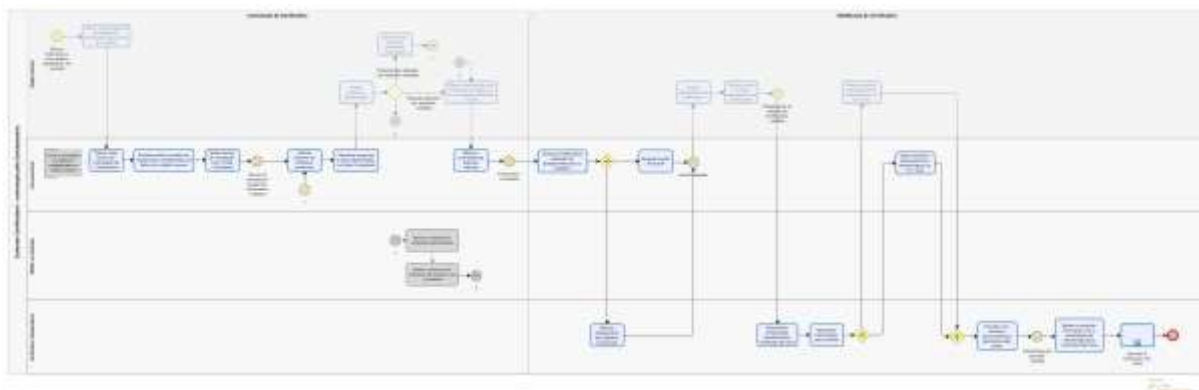
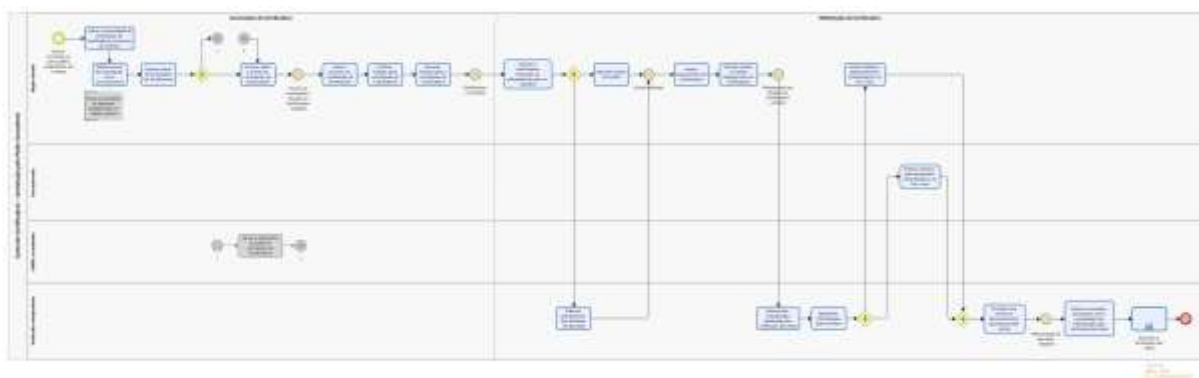


Figura 36: Processo Contratar Certificadora – contratação pelo Poder Concedente



Cabe ressaltar que, embora o processo de contratação possa ser semelhante, é comum a diferenciação da atuação da Certificadora e do Verificador Independente. Enquanto o VI tem suas funções mais atreladas à mensuração de desempenho dos serviços prestados por meio dos indicadores, a Certificadora verifica e atesta a conformidade de obras e o cumprimento de requisitos contratuais de engenharia, em especial na fase de implantação de investimentos.

2.4. Validar apuração de desempenho

Cada contrato apresenta regras específicas sobre a validação da apuração de desempenho. Todavia, entende-se como uma boa prática que a apuração seja realizada (geralmente pelo Verificador Independente, podendo contar com algum envolvimento da Concessionária, conforme o caso) e que os resultados sejam apresentados às partes para revisão e validação. Respeitado um prazo de manifestação, não havendo necessidade de revisão, avança-se ao processo de pagamento. Caso alguma das partes não concorde com o resultado apresentado, deve se manifestar de maneira fundamentada. A seguir, o Verificador Independente (ou a parte responsável pela apuração) deve avaliar as justificativas e confrontá-las ao trabalho de apuração realizado, justificando e esclarecendo o racional de cálculo e apresentando comprovantes que sustentem o resultado apresentado; ou então, na pertinência da manifestação da discordância, revisar a apuração e apresentar novo resultado para nova



apreciação das partes. O processo deve ser repetido até que haja consenso sobre a apuração, podendo as partes se valerem dos mecanismos de resolução de controvérsias previstos em contato.

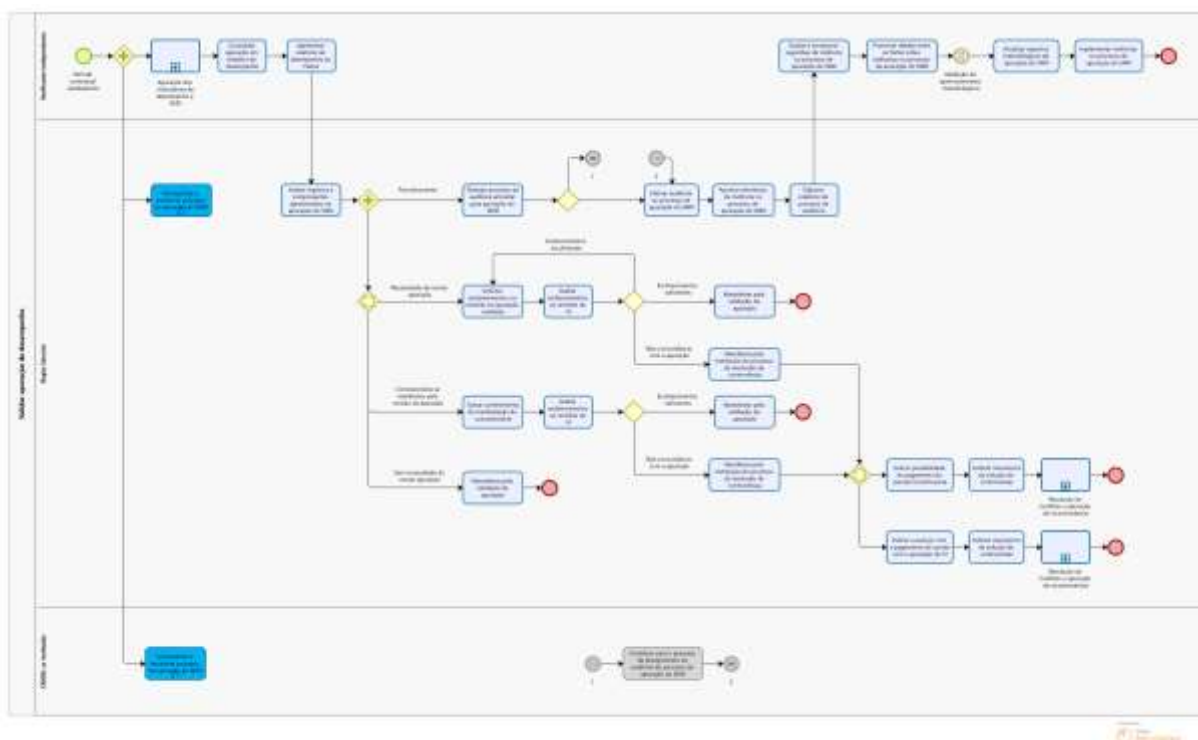
O ponto chave para a apuração dos indicadores de desempenho do contrato está em ter indicadores objetivos e que ofereçam possibilidade de obtenção de comprovações materiais objetivas da apuração. Logo, a chave está em definir indicadores que possam ser auditados de maneira independente, sem depender exclusivamente de declarações da Concessionária, utilizando sistemas automatizados, registros fiscais ou laudos técnicos válidos.

Tabela 4: Exemplo de Indicadores de Desempenho em setores diversos

Setor	Indicador de Desempenho	Forma de Comprovação Objetiva
Iluminação Pública	Percentual de pontos de luz funcionando	Relatórios de telegestão, inspeções com fotos e GPS
Saneamento	Qualidade da água tratada	Laudos laboratoriais certificados
Rodovias ou Mobilidade	Tempo médio de atendimento a ocorrências	Registros de sistema (logs), abertura/fechamento de ordens de serviço
Saúde	Taxa de disponibilidade de equipamentos	Relatórios de manutenção, inventário atualizado
Resíduos Sólidos	Volume de resíduos processados	Pesagens certificadas, manifestos de transporte

Uma boa prática comumente utilizada nos contratos é, após uma rodada de revisão pelas partes, havendo discordâncias sobre a apuração realizada, avançar para o pagamento da parcela incontroversa da contraprestação, deixando para acerto nos pagamentos seguintes a parcela em discussão. Trata-se de mecanismo que tem por objetivo promover maior celeridade nos pagamentos, de modo a não travar a integralidade de um pagamento devido em caso de não concordância sobre uma parcela de menor expressão que está sob discussão. Outra possibilidade é determinar que, caso haja divergência, prevalece o entendimento do VI, cabendo às Partes acionar os mecanismos de solução de controvérsia.

Figura 37: Processo Validar apuração de desempenho



2.5. Efetuar pagamento de contraprestações, aportes e outros valores devidos

Trata-se de processo que busca a quitação, pelo Poder Concedente, dos valores devidos à Concessionária como remuneração pelos serviços prestados, conforme previsto contratualmente. Esse pagamento normalmente é variável, condicionado ao desempenho da Concessionária, apurado por meio de indicadores de qualidade e/ou disponibilidade e critérios estabelecidos no contrato.

Antes de efetuar o pagamento da contraprestação (ou mesmo dos aportes que podem ser previstos nos contratos), é fundamental que o poder concedente faça a conferência e tenha atenção em alguns aspectos, como:

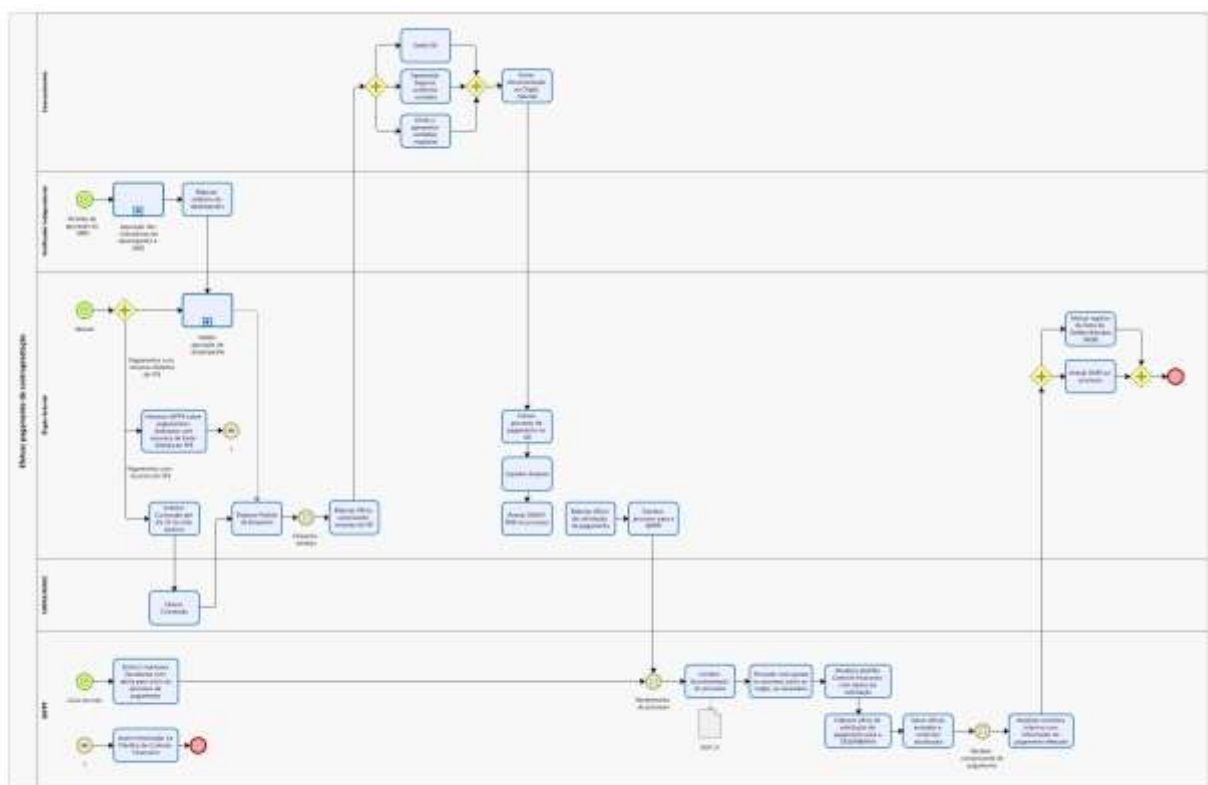
- Verificação dos indicadores de desempenho: conferir se os serviços alcançaram os níveis estabelecidos para justificar o pagamento integral ou aplicar descontos em caso de desempenho abaixo do esperado.
- Cálculo da contraprestação: aplicar corretamente as fórmulas previstas no contrato, incluindo eventuais deduções, reajustes e revisões.
- Conferência documental: validar as medições, relatórios do Verificador Independente e as notas fiscais apresentadas pela Concessionária, incluindo retenção de impostos quando assim exigido.



- Atenção aos prazos: cumprir os prazos previstos contratualmente para processamento e pagamento, evitando encargos ou questionamentos por atraso.
- Controle orçamentário e registro contábil: garantir que haja previsão orçamentária adequada, registrar as operações conforme as regras fiscais e contábeis e promover atualizações necessárias para o cálculo de projeção de despesas, se for o caso.

No âmbito do estado da Bahia, em decorrência do modelo de pagamento de contraprestações instituído, trata-se de processo compartilhado entre diversos órgãos. Assim, compete ao Órgão Setorial instruir o processo de pagamento, realizando todas as conferências quanto ao nível de serviço prestado, patamares apurados pelo sistema de mensuração de desempenho e demais aspectos relacionados aos serviços prestados pela concessionária. À SEPPP compete realizar a conferência documental do processo, registrando internamente, em controle auxiliar, os valores solicitados para pagamento. Ao fim, a SEPPP irá solicitar a efetivação do pagamento à DESENBAHIA, instituição competente para operacionalizar os pagamentos.

Figura 38: Processo Efetuar pagamento de contraprestação



O fluxo de pagamento das contraprestações é semelhante àquele executado para pagamento de outras obrigações pecuniárias dos contratos de PPP (decorrente de compartilhamento de riscos, pagamento de aportes ou reequilíbrios, por exemplo). Todavia, podem os contratos determinar origem distinta dos recursos de pagamento, como o caso dos aportes públicos previstos no contrato da PPP do Metrô Salvador-Lauro de Freitas, o que fará com que o processo de execução de pagamentos sofra variações.

Neste caso, recomenda-se que (1) os órgãos setoriais, com apoio da SEPPP personalizem fluxos próprios para pagamentos de outras obrigações pecuniárias existentes; (2) os órgãos setoriais mantenham a SEPPP informada sobre pagamentos relacionados aos contratos de PPP que são oriundos de outras fontes que não o FPE, de modo a manter a centralidade de informações sobre dados financeiros na SEPPP.

2.6. Analisar Demonstrações Financeiras

O processo tem como objetivo assegurar o cumprimento contratual que exige o compartilhamento das Demonstrações Financeiras da SPE com o Poder Concedente trimestralmente, bem como avaliar adequações gerais dos registros contábeis efetuados.

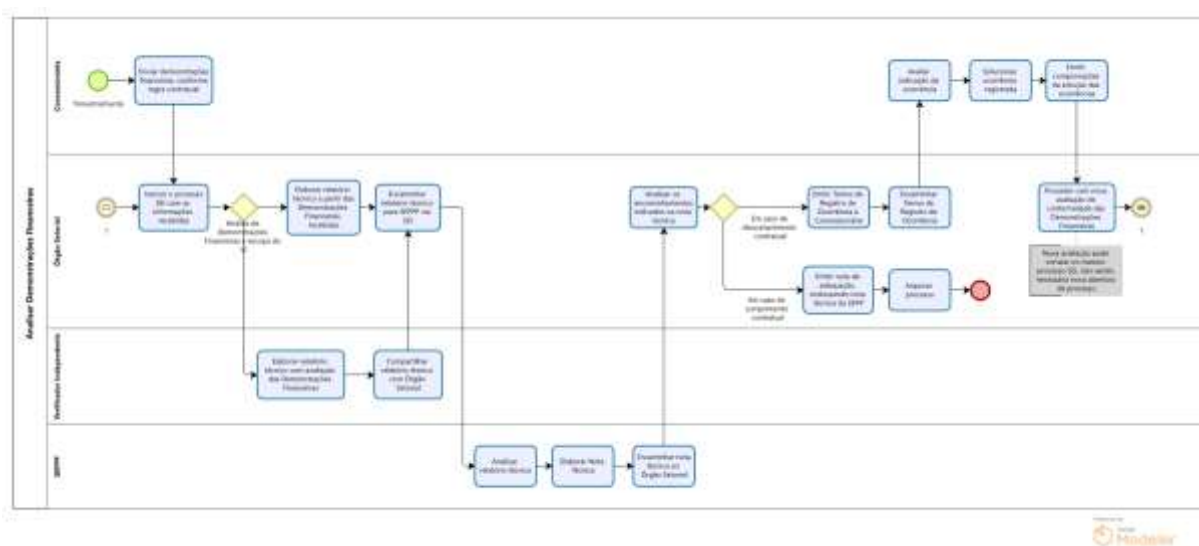
Vale ressaltar que a avaliação das Demonstrações Financeiras da SPE também pode ser alvo de avaliação de Verificador Independente, quando tais documentos serão compartilhados pelo Órgão Setorial com o VI.

Ainda que com a emissão de relatório técnico pelo VI, os documentos precisam ser encaminhados para apreciação técnica da SEPPP, que por meio de nota técnica formalizará seu parecer.

Em caso de descumprimento desta obrigação contratual, caberá ao Órgão Setorial a emissão de Termo de Registro de Ocorrência, que será encaminhando à Concessionária para providências, até a efetiva resolução.

A seguir, apresenta-se o processo.

Figura 39: Processo Analisar Demonstrações Financeiras



2.7. Calcular e conceder reajustes tarifários e de contraprestação

Trata-se do processo de efetuar os cálculos dos reajustes devidos em âmbito de contrato e aplicá-los, de modo a garantir a atualidade monetária estabelecida e cumprir requisito fundamental do contrato. Em alguns dos contratos, o cálculo do reajuste pode ser uma função atribuída ao Verificador Independente; em outros casos, somente há a previsão de aplicação sob responsabilidade do Poder Concedente, podendo também ser função das agências reguladoras (para os casos das tarifas, em especial). Todavia, é fundamental que o contrato seja claro sobre a regra de reajuste, indicando o índice a ser utilizado (ou sua composição), período de aplicação e data-base.

Em regra, o reajuste de contratos públicos deve ser formalizado por meio de um apostilamento. O apostilamento é o instrumento utilizado para registrar alterações contratuais que decorrem de previsões previamente estabelecidas no próprio contrato, como é o caso do reajuste de preços com base em índices oficiais ou fórmulas paramétricas previstas.

Essa formalização, embora mais simples do que um termo aditivo, assegura a atualização dos registros administrativos e a transparência da execução contratual, garantindo controle e fiscalização pelos órgãos competentes.

Vale destacar que, quando o reajuste decorre de cláusula previamente estipulada, não se configura uma alteração do objeto ou das condições essenciais do contrato, mas sim o exercício de um direito já pactuado. Por isso, a formalização via apostilamento é o procedimento adequado, conforme previsto em normativos como a Lei nº 14.133/2021.

No âmbito do estado da Bahia, para o ajuste dos valores das contraprestações, é o órgão setorial que deve ser o responsável por iniciar esse processo, podendo contar com o apoio da SEPPP (ou CMOG, se instituído) para validar os cálculos realizados. Meros reajustes monetários da contraprestação não devem ser submetidos ao CGP e devem ser formalizados por meio de apostilamento.

2.8. Instituir e executar revisão ordinária e extraordinária

Cada contrato apresenta regras específicas sobre a instituição dos processos de revisão ordinária e extraordinária. Geralmente, a revisão ordinária possui intervalos predeterminados (como a cada 5 anos) e a extraordinária pode ser instituída a qualquer tempo, mediante acordo entre as partes.

A revisão ordinária não se confunde com revisão extraordinária (motivada por eventos imprevisíveis ou externos), sendo uma ferramenta prevista contratualmente para manter o contrato aderente às condições de execução ao longo do tempo.

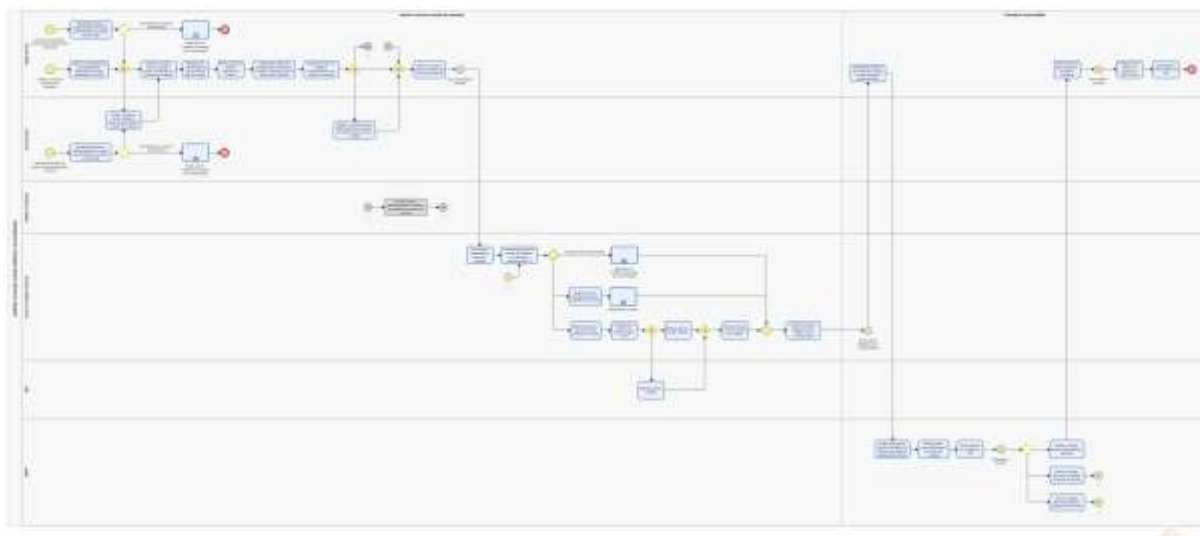
É comum também que os contratos pré-determinem os temas que podem ser discutidos nas revisões contratuais, sendo mais comuns os seguintes:

- Reavaliação e atualização de indicadores de desempenho para medição dos níveis de serviço: ajustes para garantir que continuem adequados à realidade operacional e às necessidades do serviço.
- Revisão de parâmetros de pagamento e contraprestação pública: verificação de eventuais desequilíbrios contratuais, com base em fórmulas ou metodologias previstas no contrato.
- Avaliação de bens reversíveis e seus planos de manutenção: conferência do estado e adequação dos bens que serão revertidos ao Poder Concedente.
- Revisão de planos de operação e manutenção: atualização para refletir aprendizados e mudanças tecnológicas ou normativas.
- Verificação de cláusulas ambientais e de segurança: ajuste de obrigações ou parâmetros de conformidade.

Sugere-se que o órgão setorial (ou o CMOG, se instituído) dê suporte a esse processo, apoiando a formalização do início dos processos de revisão, conduzindo a formação da pauta e as discussões a serem realizadas com a concessionária.

A formalização do processo e eventual discussão de termo aditivo ao contrato é particularmente relevante, pois deve guardar o devido acompanhamento, análise e deliberação pelo CGP. Neste sentido, o representante da SEPPP no CMOG auxiliará nas devidas conexões, a fim de assegurar o cumprimento desta etapa no processo de formalização de termo aditivo.

Figura 42: Processo Instituir e executar revisão ordinária e extraordinária



2.9. Reequilibrar contrato

O reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) é um dos pilares da gestão contratual, pois garante a manutenção das condições negociais originalmente pactuadas e protege ambas as partes contra distorções provocadas por eventos supervenientes. Trata-se, portanto, de medida destinada a preservar a equivalência entre encargos assumidos e receitas previstas.

O processo de reequilíbrio de contrato inicia-se com a notificação formal por uma das partes a outra, dentro do prazo contratual – contratos podem prever ou indicar prazos para que a notificação seja apresentada a partir da identificação do evento de desequilíbrio. A solicitação deve vir acompanhada de documentação adequada, incluindo memória de cálculo, planilhas detalhadas com a variação de custos e registros oficiais do fato relevante, como alterações legislativas. Após essa etapa, deve ser instaurado processo administrativo próprio, com protocolo específico, e formada uma equipe multidisciplinar composta por representantes das áreas técnica (engenharia, operação e manutenção), econômico-financeira e assessoria jurídica.



Figura 43: Diagrama de metodologia de avaliação e valoração de desequilíbrios



Fonte: Curso Modelagem Econômico-Financeira de Projetos de Concessão e PPPs. FIPE e Radar PPP

Na fase seguinte, realiza-se a análise técnica e econômico-financeira do(s) pleito(s). A equipe verifica a elegibilidade do evento alegado, conferindo se ele se enquadra nas hipóteses previstas contratualmente e se não decorre de risco atribuído à parte reclamante (mérito jurídico e técnico). Em seguida, calcula-se o impacto financeiro, aplicando-se metodologias previstas no contrato, como fluxo de caixa marginal ou comparativo de cenários, ou ainda índices setoriais oficiais. Na ausência de metodologia contratual, adotam-se boas práticas do setor e normas técnicas aplicáveis. Durante esse processo, são emitidos pareceres intermediários com relatórios parciais, validados pela equipe técnica e jurídica das Partes, e, quando necessário, recorre-se a consultorias especializadas.

Em complemento, é feita uma análise jurídica e de conformidade. Do ponto de vista da Administração, a avaliação jurídica considera a legalidade e o mérito do pedido, verificando sua compatibilidade com a jurisprudência administrativa e os princípios da Administração Pública. Nos casos em que a Administração é a solicitante do reequilíbrio, a avaliação de conformidade e mérito jurídico também é realizada para fundamentar e justificar o pedido de reequilíbrio em favor do concedente.

Quando a situação coloca o potencial reequilíbrio em favor do parceiro privado, também se confere se os valores em discussão estão compatíveis com a dotação orçamentária disponível, respeitando as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

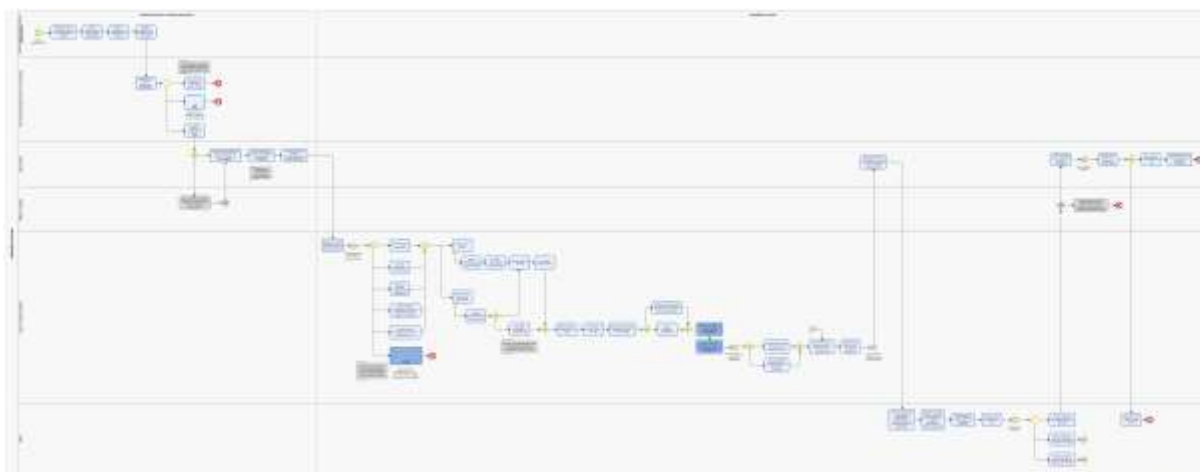
A etapa seguinte envolve a negociação e os ajustes contratuais. São realizadas reuniões formais entre a Concessionária e o Gestor do Contrato, com registro de atas que documentam os pontos de consenso e as divergências. Define-se então a proposta final de solução, indicando valores, cronograma de aplicação do reequilíbrio e eventuais contrapartidas, como extensão de prazo ou modificação de valores de contraprestação (em favor do parceiro privado), ou mesmo o abatimento de valores devidos ao setor privado ou segregação de

recursos em contas específicas que devem ser “devolvidos” pela concessionária (em favor do setor público).

Após a negociação, formaliza-se o reequilíbrio por meio de termo aditivo ao contrato, o qual deve conter a identificação do contrato, descrição do fato gerador, metodologia de cálculo utilizada, valores ajustados, forma de pagamento ou compensação e prazo de vigência das alterações. O termo é assinado pelas partes e publicado em meio oficial, como prevê a Lei nº 14.133/2021.

Por fim, o processo inclui etapas de controle, registro e monitoramento. O termo aditivo deve ser incorporado aos sistemas de gestão de contratos utilizados pelo Poder Concedente. Também se recomenda registrar as lições aprendidas, compilando relatórios que possam orientar futuros contratos.

Figura 44: Processo Reequilibrar contrato



As responsabilidades dentro desse processo são distribuídas entre os órgãos setoriais e transversais do Programa de PPP: o órgão setorial (com apoio e suporte do CMOG) deve liderar e coordenar as etapas; a Procuradoria exerce as funções de assessoria jurídica e assegura conformidade legal do processo; a SEPPP avalia tecnicamente a metodologia empregada e a conformidade com diretrizes técnicas pertinentes, avalia os impactos orçamentários e fiscais e os eventuais aditivos gerados, submetendo à avaliação do CGP, e auxilia, quando demandada, os registros contábeis junto à SEFAZ; e o Tribunal de Contas exerce fiscalização posterior. Esse fluxo garante transparência, segurança jurídica e eficiência na gestão de contratos.

2.10. Instituir resolução de conflitos e apuração de controvérsias

Trata-se de processo destinado à apuração e solução de divergências surgidas entre o Poder Público e a concessionária no âmbito da execução contratual, relacionadas à interpretação de cláusulas, medições de desempenho, pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro ou outras matérias controvertidas.

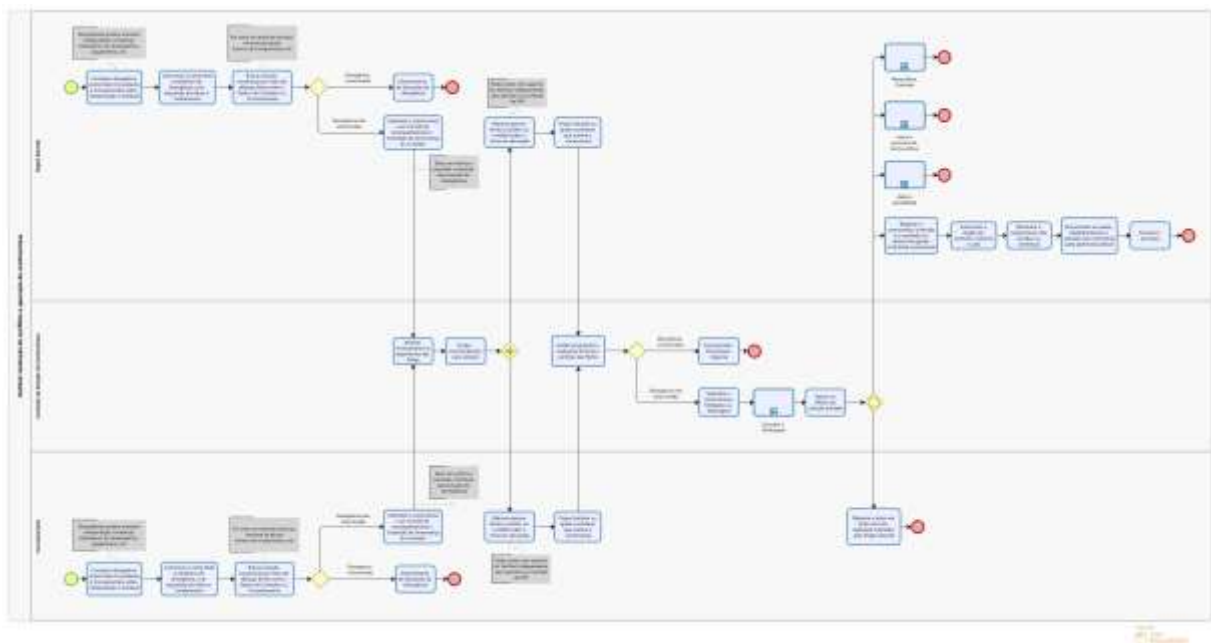


O processo é conduzido pelo Órgão Setorial, que deve promover a análise do caso, buscar a solução administrativa e, quando necessário, encaminhar a controvérsia às instâncias de governança contratual previstas no contrato de PPP. Essa atuação deve observar os mecanismos escalonados de resolução de conflitos definidos contratualmente — como comitês de acompanhamento, mediação ou arbitragem —, garantindo o devido processo e a continuidade da prestação dos serviços.

A instrução do processo deve reunir todos os documentos e manifestações pertinentes, conforme a natureza e complexidade da controvérsia.

É importante frisar que a resolução de conflitos deve priorizar soluções consensuais, assegurando a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o interesse público, com registro formal de todas as decisões e providências adotadas.

Figura 45: Processo Instaurar resolução de conflitos e apuração de controvérsias



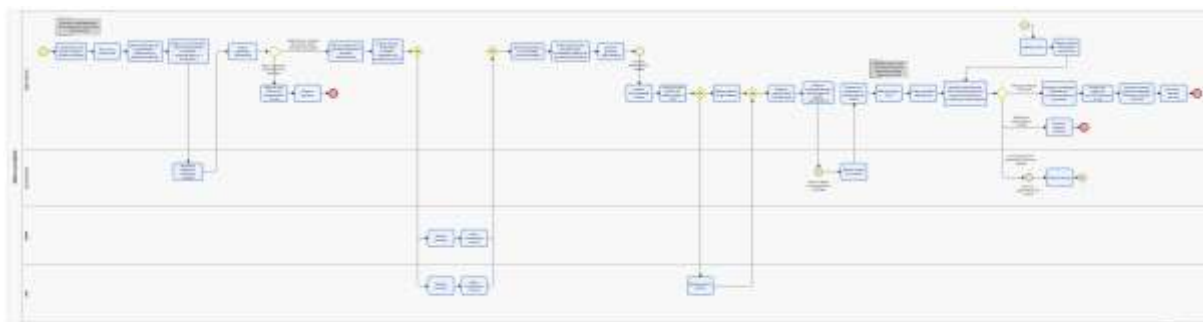
2.11. Aplicação de Penalidade

Trata-se de processo destinado à aplicação de penalidade em função do descumprimento contratual, sendo conduzido pelo Órgão Setorial responsável que precisa instruir um processo, coletar evidências, notificar a concessionária e elaborar um relatório técnico antes da aplicação. Cabe ressaltar que a instrução de processo de penalidade deve ter rigor técnico e por isso pode contar com opinativos técnicos da PGE e da SEPPP, conforme o caso.

É importante frisar também que é comum o próprio contrato de PPP fornecer diretrizes da operacionalização da aplicação das penalidades, o que deve ser observado caso a caso.

A aplicação de penalidade deve ainda oportunizar a apresentação de defesa pela concessionária e recurso após sentença divulgada.

Figura 46: Processo Aplicar Penalidade



2.12. Encerrar contrato

O processo de encerramento contratual em uma PPP (*lato sensu*) corresponde às etapas administrativas, técnicas e jurídicas que formalizam o fim da relação contratual entre o Poder Concedente e a Concessionária, seja pelo término do prazo, rescisão ou extinção antecipada.

Os contratos podem prever etapas de desmobilização, em que as partes iniciam trabalhos para iniciar o processo de reversão de bens e planejamento do encerramento dos serviços prestados ou transferência operacional para o poder concedente. É recomendado que a preparação para o encerramento contratual seja iniciada de 2 a 3 anos antes do fim contratual, prazo que permitiria, inclusive, estruturar um novo processo de concessão, possibilitando a transferência dos ativos e da operação para uma nova concessionária.

Os principais pontos de atenção para quem operacionaliza esse processo incluem:

- Verificação do cumprimento das obrigações contratuais: checar se todos os serviços foram prestados conforme estabelecido, incluindo entrega de relatórios finais, bens reversíveis e documentação técnica.
- Inspeção e recebimento dos bens reversíveis: avaliar tecnicamente as condições de operação, manutenção e conservação dos ativos a serem transferidos ao Poder Concedente.
- Liquidação financeira: realizar acertos de contas pendentes, pagamentos de eventuais indenizações e apuração e quitação de eventuais desequilíbrios. Ao fim, avança-se à devolução de garantias e encerramento do pagamento de contraprestações.
- Formalização legal: emitir termo de encerramento ou termo de extinção do contrato, devidamente publicado, garantindo transparência e registro nos sistemas oficiais.
- Registro e arquivamento: consolidar todo o histórico do contrato em processo administrativo próprio, facilitando eventuais auditorias e fiscalização posterior.



O Verificador Independente pode trazer vários benefícios, entre eles a imparcialidade e a objetividade na fiscalização. Como nas PPPs o pagamento integral de contraprestação depende da satisfação dos indicadores de desempenho, a aferição do real desempenho da concessionária possibilitará ao Poder Público pagar a contraprestação de modo proporcional, em função da qualidade do serviço prestado e aferido periodicamente, o que pode gerar mais eficiência na prestação dos serviços e incentivos corretos à concessionária.⁴⁰

Em resumo, o Verificador Independente corresponde a pessoa física ou jurídica técnica e independente que terá a função de auxiliar no acompanhamento da execução do contrato, bem como na avaliação dos índices de desempenho da concessionária e na aferição do cumprimento das demais obrigações por ela assumidas, podendo auxiliar o poder concedente, ainda, em eventual liquidação de valores decorrentes da recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro da concessão e do pagamento de indenizações.

O Verificador Independente, no exercício de suas atividades, poderá realizar diligências necessárias ao cumprimento de suas funções, realizando levantamentos e medições de campo e colhendo informações junto às partes contratantes, devendo ter, para tanto, acesso a toda a base de dados da concessão.

O Verificador Independente poderá ser contratado de diversas formas, seja diretamente pelo Poder Concedente, mediante um procedimento licitatório específico, seja diretamente pela concessionária. A seguir, é exposta uma análise comparativa amostral e exemplificativa, que apresenta contratos em que a atuação do VI se dá de forma distinta – desde a responsabilidade pela sua contratação até o seu escopo de atuação, evidenciando a existência de modelos distintos.

Tabela 5: Tabela comparativa da atuação de Verificadores Independentes em contratos de PPP e concessão

Contrato de PPP ou Concessão	Segmento	Concedente	Data de Assi. PPP/Concessão	Responsabilidade pela Contratação do VI	Processo de Contratação	Escopo Principal
Arena Fonte Nova	Cultura, Lazer e Comércio	Estado da Bahia	2010	Concessionária	Lista quántupla, seleção pelo Concedente	Monitoramento e análise de desempenho
Hospital do Subúrbio	Saúde	Estado da Bahia	2010	Concessionária	Contratação pela concessionária respeitando escolha da SESAB	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio; suporte revisão ordinária e extraordinária
Emissário Submarino	Saneamento (esgoto)	Estado da Bahia	2006	N/A Realizado pelo Poder Concedente	N/A	N/A
Instituto Couto Maia	Saúde	Estado da Bahia	2013	Concessionária	Seleção pelo Poder Concedente no limite de valor definido no Contrato	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio

⁴⁰ Disponível em: <https://radarppp.com/blog/verificador-independente-concessoes-ppps-afericao-desempenho/>. Acesso em 16.06.2025.



Contrato de PPP ou Concessão	Segmento	Concedente	Data de Assi. PPP/Concessão	Responsabilidade pela Contratação do VI	Processo de Contratação	Escopo Principal
Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas	Mobilidade	Estado da Bahia	2013	Concedente	Contratação pelo Concedente (concorrência) com ressarcimento pela Concessionária no limite de valor definido no Contrato ⁴¹	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio
Diagnóstico por Imagem	Saúde	Estado da Bahia	2015	Concessionária	Contratação pela concessionária respeitando escolha da SESAB	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio; suporte revisão ordinária e extraordinária
Ponte Salvador-Itaparica	Rodovias	Estado da Bahia	2023	Poder Concedente (Agência Reguladora)	Licitação	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio; reuniões de acompanhamento
Sistema Rodoviário BA052	Rodovias	Estado da Bahia	2018	N/A Realizado pela Agência Reguladora	N/A	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio; suporte revisão ordinária e extraordinária
Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Minas Gerais)	Rodovias	Estado de Minas Gerais	2023	Poder Concedente (Agência Reguladora)	Licitação	Monitoramento e análise de desempenho
Trem Intercidades - TIC Eixo Norte (São Paulo)	Mobilidade	Estado de São Paulo	2024	Concessionária	Lista tríplice, seleção pelo Concedente	Monitoramento e análise de desempenho
Novas Escolas Lote Oeste (São Paulo)	Educação	Estado de São Paulo	2025	Concessionária	Lista tríplice, seleção pelo Concedente	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio
Centro Administrativo (Maceió-AL)	Unidades Administrativas e Serviços Públicos	Município de Maceió	2025	Concessionária	Concessionária. Contratação livre, respeitando qualificação pré-definida	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio
Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (Pará)	Água e Esgoto	Estado do Pará	2025	Poder Concedente (Agência Reguladora)	Licitação	Monitoramento e análise de desempenho; recomendações para reequilíbrio

Como pode ser percebido, não há modelo certo ou errado, mas maturidades de setores e administrações públicas que personalizam ou calibram a atuação do VI conforme necessidade. Entre os pontos que parecem ser consensuais estão:

- ▶ Em caso de contratação do VI pela concessionária, esta deve apresentar, ao menos, uma lista tríplice para escolha do poder concedente;

⁴¹ Alteração conforme TERMO DE RETIFICAÇÃO N.º 01, disponível em [https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/metrosalvadorlauro/Comunicado Relevante n 1 Termo de retificacao 1.pdf](https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/metrosalvadorlauro/Comunicado_Relevante_n_1_Termo_de_retificacao_1.pdf).

- ▶ A função primordial do VI é apurar o desempenho exigido no contrato, a partir de um sistema de mensuração pré-determinado;
- ▶ Parece ser uma tendência a inclusão de escopo relacionado ao suporte ao processo de reequilíbrio contratual, seja no levantamento de evidências ou realização de diligências, seja efetuando cálculos preliminares e projeções de impacto.

Considerando as experiências obtidas ao longo dos anos em projetos de PPPs, e observando as melhores práticas, entende-se que o Verificador Independente deverá atender aos seguintes requisitos:

- i. Ter comprovada experiência no setor objeto da PPP;
- ii. Não ser controladora, controlada ou coligada ou sob controle comum da concessionária ou pertencer ao seu grupo econômico ou de seus acionistas;
- iii. Não estar submetida a liquidação, intervenção ou Regime de Administração Especial Temporária – RAET, falência ou recuperação judicial;
- iv. Não se encontrar em cumprimento de pena de suspensão temporária de participação em licitação ou impedimento de contratar com a Administração;
- v. Não ter sido declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública; e
- vi. Contar com equipe técnica de especialistas de nível superior, qualificados profissionalmente.

Por fim, é importante destacar que o Verificador Independente não substitui, nem afasta o exercício do poder de fiscalização do Poder Concedente no âmbito da concessão. Todavia, se a atuação do Verificar Independente se conectar a um contexto organizado e bem delimitado de atuação do órgão setorial e da unidade administrativa responsável pela função gerencial primária do contrato de PPP, maiores são as chances da sua atuação gerar ainda mais valor nos procedimentos de gestão contratual. Em outras palavras, quando a unidade administrativa gerencial possui clareza sobre a sua forma e procedimentos de trabalhar, mais fácil e eficiente será a integração junto aos trabalhos do Verificador Independente, de modo que os processos se complementem adequadamente.

Vídeo 4 - Sobre a Governança CMOEs e CMOGs



Considerações Finais

O *Manual do Programa de PPP da Bahia* representa a consolidação de um esforço contínuo de aprimoramento institucional e técnico do Governo do Estado da Bahia na condução de projetos de Parceria Público-Privada e concessões. Seu propósito é servir como referência prática e conceitual para todos os servidores e equipes envolvidas nas diferentes fases do ciclo de vida das parcerias, reforçando o compromisso do Estado com a boa governança, a sustentabilidade fiscal e a entrega de serviços públicos de qualidade.

Ao longo de suas seções, o Manual procurou apresentar de forma integrada os fundamentos conceituais, o arcabouço jurídico-institucional, as estruturas de governança, os fluxos de trabalho e os instrumentos de planejamento, estruturação e gestão contratual que sustentam o Programa de PPP da Bahia. A sistematização desses elementos busca facilitar o trabalho cotidiano dos gestores públicos, reduzir assimetrias de informação e promover maior padronização, transparência e governança nas práticas adotadas.

A experiência acumulada pela Bahia demonstra que o sucesso de uma PPP não depende apenas de uma modelagem econômico-financeira robusta, mas também da capacidade do Estado de atuar de forma coordenada, técnica e previsível em todas as etapas do processo. Planejar com rigor, estruturar com qualidade, contratar com clareza e gerir com disciplina são pilares que sustentam o amadurecimento do Programa e asseguram que os resultados alcançados se revertam em valor público para a sociedade.

Outro aspecto essencial evidenciado neste Manual é o papel das pessoas e das instituições na consolidação dessa agenda. O fortalecimento das competências internas, o compartilhamento de conhecimento e a atuação integrada entre secretarias, órgãos setoriais e entidades de apoio são fatores determinantes para a perenidade das parcerias e para o desenvolvimento de uma cultura de gestão voltada a resultados de longo prazo. Assim, este documento deve ser compreendido não apenas como um guia operacional, mas como um instrumento vivo de aprendizado organizacional e de difusão das boas práticas que caracterizam o Programa de PPP da Bahia.

A continuidade desse trabalho exige atualização constante, monitoramento de resultados e disposição para aprimorar processos à luz das experiências vividas e das transformações no ambiente regulatório e de mercado. Nesse sentido, o Manual deverá ser revisitado e atualizado periodicamente, refletindo a evolução do Programa e o compromisso do Estado com a melhoria contínua da gestão pública.



Ao concluir esta versão, o Governo do Estado da Bahia reafirma sua convicção de que as Parcerias Público-Privadas (*lato sensu*), quando bem planejadas, estruturadas e geridas, são instrumentos eficazes para ampliar investimentos, inovar na prestação dos serviços públicos e fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social. Que este Manual continue sendo uma referência para as próximas etapas dessa trajetória e um convite permanente à colaboração, à transparência e à excelência na gestão pública.

Apêndice

Além dos processos mapeados que foram apresentados neste Manual, outros processos internos ao funcionamento da Secretaria Executiva de Parcerias Público-Privadas (SEPPP) também foram desenhados e disponibilizados no material denominado “[Relatório Diagnóstico de Gestão de Contratos](#)”.

Trata-se de processos executados majoritariamente pela SEPPP no cumprimento de suas funções como coordenadora técnica do Programa de PPP.

Os processos desenhados foram – início (de) e fim (até).

Tabela 6: Delimitação dos processos de gestão de contratos

Processo	Natureza	De:	Até:
Elaborar Anexo 13 do RREO:	Gestão do Programa	Da necessidade temporal	Até a publicação do Anexo 13 RREO no site do Programa
Analisar Capacidade de Pagamento e Limites (Novos Projetos e Termos Aditivos):	Gestão do Programa	Da solicitação da demanda	Até a deliberação do CGP
Elaborar projeções de despesas de PPP para LOA:	Gestão do Programa	Da necessidade temporal	Até elaboração do Projeto de LOA
Elaborar projeções de despesas de PPP para LDO:	Gestão do Programa	Da necessidade temporal	Até elaboração do Projeto de LDO
Prestar suporte à contratação de operações de crédito:	Gestão do Programa	Do recebimento da demanda	Até o envio das informações solicitadas
Acompanhar saldos do FGDP e do FGAP:	Gestão do Programa	Do recebimento da demanda	Até o envio das informações solicitadas
Prestar suporte à contabilização de PPPs:	Gestão do Programa	Do recebimento da demanda	Até o envio das informações solicitadas
Elaborar Relatórios relacionados às PPPs:	Gestão do Programa	Da necessidade temporal	Até a publicação dos relatórios elaborados
Recepcionar e tratar auditorias do TCE:	Gestão do Programa	Do recebimento do acionamento	Até o monitoramento do Plano de Ação pactuado
Assessorar Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP):	Gestão do Programa	Da formação da pauta de reunião	Até a publicação de resolução e ata de reunião
Recepcionar e tratar auditorias da AGE:	Gestão do Programa	Do recebimento do acionamento	Até a emissão de resposta por Nota Técnica



Anexos

Anexo 1 – Formulário 1 - Submissão de Demandas para Estruturação de Projetos de Parceria

Referente ao processo de Priorização e Seleção de Novos Projetos

[Modelo disponibilizado em arquivo separado]

Anexo 2 – Formulário 2 - Avaliação Preliminar de oportunidade e conveniência da demanda por estruturação de projetos de parceria

Referente ao processo de Priorização e Seleção de Novos Projetos

[Modelo disponibilizado em arquivo separado]

Anexo 3 – Checklist dos Pareceres dos Órgãos Competentes à Estruturação

Antes da publicação de consulta pública e licitação de qualquer novo projeto, caberá ao Órgão Setorial responsável formar novo processo para solicitar e colher manifestação e aprovação dos órgãos estaduais pertinentes, conforme fluxo desenhado.

O Checklist abaixo indica os órgãos a serem consultados para manifestação

Checklist de Pareceres necessários à publicação de licitação de novo projeto			
Órgão	Parecer	Solicitado? Indicar data	Emitido? Indicar data
Órgão Setorial responsável	Parecer apresentando e aprovando os estudos de modelagem e solicitando avaliação pelos órgãos competentes. Anexar: <ul style="list-style-type: none">• Minuta do pacote editalício;• Estudos Referenciais pertinentes;• Resumo Executivo do projeto.		
Secretaria Executiva de PPP (SEPPP)	Parecer sobre consolidação de entendimentos e projeções orçamentárias e fiscais		
Procuradoria Geral do Estado (PGE)	Parecer sobre adequação e conformidade jurídica		
Secretaria de Planejamento (SEPLAN)	Parecer sobre alinhamento estratégico e previsão orçamentária		
Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP)	Parecer sobre conveniência, suficiência, adequação do projeto, aprovando-o ou rejeitando-o		

Versão novembro de 2025.



Anexo 4 – Modelo de Parecer da Secretaria Executiva de Parceria Público-Privada

Referente ao processo de Estruturação de Novos Projetos

[Modelo disponibilizado em arquivo separado]

Anexos 5, 6, 7 e 8: estrutura sugestiva para Edital e Contrato de novos projetos

Anexo 5 – Lista de Anexos ao Edital

Anexo 1 – Definições/Glossário

Anexo 2 – Modelo de Solicitação de Esclarecimentos

Anexo 3 – Modelo de Carta de Apresentação da Proposta Comercial

Anexo 4 – Modelo de Procuração para o Representante Credenciado

Anexo 5 – Termos e Condições Mínimas do Seguro-Garantia

Anexo 6 – Modelo de Fiança Bancária

Anexo 7 – Modelos de Declarações

Anexo 8 – Cronograma da licitação

Anexo 9 – Minuta do contrato



Anexo 6 – Cláusulas Mínimas para Editais – Concessões e PPP

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES INICIAIS

1. Disposições iniciais
2. Legislação aplicável e instrumentos jurídicos conexos à concessão
3. Interpretação
4. Objeto da licitação
5. Critério de julgamento
6. Valor estimado para a contratação
7. Anexos do edital
8. Estudos e materiais meramente referenciais
9. Custo das licitantes

CAPÍTULO II – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

10. Comissão de Licitação
11. Esclarecimentos sobre o edital
12. Impugnação ao edital
13. Alterações no edital

CAPÍTULO III – CONDIÇÕES GERAIS

14. Condições de participação
15. Aceitação e observância dos termos do edital
16. Visita técnica
17. Representantes credenciados
18. Participantes credenciadas (*se houver, vide modelo B3*)

CAPÍTULO IV – GARANTIA DE PROPOSTA, PROPOSTA COMERCIAL E DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

19. Regras gerais de apresentação da documentação
20. Garantia de proposta
21. Proposta comercial
22. Documentos de habilitação
23. Participação em consórcio
24. Participação de licitantes estrangeiras

CAPÍTULO V – PROCEDIMENTO DE ANÁLISE E JULGAMENTO DA LICITAÇÃO

25. Recebimento dos volumes e abertura e análise do volume
26. Saneamento de falhas formais
27. Abertura, exame e julgamento das propostas comerciais
28. Abertura, exame e julgamento dos documentos de habilitação
29. Recursos
30. Homologação e Adjudicação

CAPÍTULO VI – CONDIÇÕES PARA A FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

31. Convocação para celebração do contrato
32. Da concessionária
33. Do pagamento da outorga fixa (*se houver*)
34. Ressarcimento dos estudos vinculados à concessão

CAPÍTULO VIII – DISPOSIÇÕES FINAIS

35. Penalidades



- 36. Comunicações
- 37. Contagem dos prazos
- 38. Disposições diversas

Anexo 7 – Anexos Técnicos ao Contrato

Anexo 1 – Edital e Esclarecimentos Prestados

Anexo 2 – Definições/ Glossário

Anexo 3 – Proposta Comercial

Anexo 4 – Caderno de Encargos *(ou equivalente)*

Anexo 5 – Inventário de bens vinculados *(se aplicável)*

Anexo 6 – Diretrizes mínimas para os seguros e garantias contratuais

Anexo 7 – Matriz de risco

Anexo 8 – Diretrizes ambientais

Anexo 9 – Diretrizes para a contratação do verificador independente

Anexo 10 – Sistema de mensuração de desempenho

Anexo 11 – Condições Gerais do Contrato com a Instituição Financeira Depositária *(caso aplicável)*

Anexo 12 em diante - demais anexos técnicos conforme o setor



Anexo 8 – Cláusulas Essenciais para Contratos de Concessão e Parceria Público-Privada

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Cláusula 1ª - Definições

Cláusula 2ª - Interpretação do Contrato

Cláusula 3ª - Legislação Aplicável e Condições Gerais do Contrato

Cláusula 4ª – Listagem dos Anexos e Apêndices

CAPÍTULO II - DA CONCESSÃO

Cláusula 5ª - Do Objeto da Concessão

Cláusula 6ª - Do Prazo Contratual e Condições de Eficácia (*se aplicável*)

Cláusula 7ª - Do Valor Estimado do Contrato

Cláusula 8ª - Da Outorga (*se houver*)

Cláusula 9ª - Da Operação Assistida do Sistema (*específica para concessões com transferência de operação*)

CAPÍTULO III - REGIME DE BENS DA CONCESSÃO

Cláusula 10ª - Regime de Bens da Concessão

Cláusula 11ª - Inventário dos Bens Vinculados

CAPÍTULO IV – PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Cláusula 12ª – Execução e etapas do serviço

CAPÍTULO V - LICENCIAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL

Cláusula 13ª - Licenciamento e Passivos Ambientais

CAPÍTULO VI - DESEMPENHO E QUALIDADE

Cláusula 14ª - Mensuração do Desempenho na Prestação dos Serviços

Cláusula 15ª – Verificador independente e [certificações *(se houver)*]

CAPÍTULO VII- OBRIGAÇÕES DAS PARTES

Cláusula 16ª - Direitos e Obrigações da Concessionária

Cláusula 17ª - Direitos e Obrigações do Poder Concedente

Cláusula 18ª - Direitos e Obrigações dos Usuários *(caso aplicável)*

CAPÍTULO VII - REMUNERAÇÃO E PAGAMENTOS

Cláusula 19ª - Da Remuneração

Cláusula 20ª - Da Contraprestação Pecuniária *(quando houver esse mecanismo)*

Cláusula 21ª - Do Aporte de Recursos *(quando houver esse mecanismo)*

Cláusula 22ª - Da Receita Tarifária *(quando houver esse mecanismo)*

Cláusula 23ª - Cálculo e Reajuste da Tarifa *(quando houver esse mecanismo)*

Cláusula 24ª - Das Receitas Acessórias

Cláusula 25ª - Do Reajuste do Contrato

CAPÍTULO IX - ALOCAÇÃO DE RISCOS E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Cláusula 26ª - Alocação de Riscos

Cláusula 27ª – Equilíbrio Econômico-Financeiro

CAPÍTULO X - REVISÕES CONTRATUAIS

Cláusula 28ª - Revisão Ordinária do Contrato



Cláusula 29ª - Revisão Extraordinária do Contrato

CAPÍTULO XI - DA CONCESSIONÁRIA

Cláusula 30ª - Da Estrutura Jurídica da SPE

Cláusula 31ª - Da Transferência de Controle da SPE

Cláusula 32ª - Governança Corporativa e Escrituração Contábil

Cláusula 33ª - Da Subcontratação

Cláusula 34ª - Da Responsabilidade Técnica (*específica para setores técnicos especializados*)

CAPÍTULO XII - SEGUROS E GARANTIAS

Cláusula 35ª - Dos Seguros

Cláusula 36ª - Das Garantias Prestadas pela Concessionária

Cláusula 37ª - Das Garantias Prestadas pelo Poder Concedente

Cláusula 38ª - Financiamento e Garantias aos Financiadores

CAPÍTULO XIII - FISCALIZAÇÃO

Cláusula 39ª - Da Fiscalização dos Serviços

Cláusula 40ª - Da Fiscalização Exercida pela Agência Reguladora (*se houver*)

CAPÍTULO XIV - PROPRIEDADE INTELECTUAL

Cláusula 41ª - Propriedade do Projeto, da Documentação Técnica e dos Direitos

CAPÍTULO XV - PROTEÇÃO DE DADOS

Cláusula 42ª - Da Proteção de Dados Pessoais

CAPÍTULO XVI - DESAPROPRIAÇÕES

Cláusula 43ª - Desapropriações, Servidões e Limitações Administrativas

CAPÍTULO XVII - PENALIDADES

Cláusula 44ª - Das Penalidades

Cláusula 45ª - Intervenção

CAPÍTULO XVIII - EXTINÇÃO DO CONTRATO

Cláusula 46ª - Hipóteses de Extinção do Contrato

Cláusula 47ª - Advento do Termo Contratual

Cláusula 48ª - Encampação

Cláusula 49ª - Caducidade

Cláusula 55ª - Rescisão

Cláusula 51ª - Anulação

Cláusula 52ª - Falência e Extinção da Concessionária

Cláusula 53ª - Caso Fortuito e Força Maior

CAPÍTULO XIX- REVERSÃO E TRANSIÇÃO

Cláusula 54ª - Da Reversão de Ativos

Cláusula 55ª - Da Desmobilização

Cláusula 56ª - Da Transição

CAPÍTULO XX - SOLUÇÃO DE DIVERGÊNCIAS

Cláusula 57ª - Disposições Gerais

Cláusula 58ª - Mediação



Cláusula 59ª - Comitê de Prevenção e Solução de Divergências

Cláusula 60ª - Arbitragem

CAPÍTULO XI - DISPOSIÇÕES FINAIS

Cláusula 61ª - Comunicações

Cláusula 62ª - Disposições Finais

Cláusula 63ª – Foro

Anexo 9 – Planilha Checklist de Estruturação

Referente ao processo de Estruturação de Novos Projetos

[Modelo disponibilizado em arquivo separado]



Anexo 10 – Modelos de Documentos e Arquivos envolvidos em processos de Gestão de Contratos

Modelo 1 – Minuta de Ofício de Inicialização do Processo de Pagamento de Contraprestações

Referente ao Processo: "Efetuar pagamento de contraprestações, aportes e outros valores devidos" (item 2.5).

Prezados,

Ao cumprimentá-los, e de ordem da Secretária Executiva, favor encaminhar os processos de pagamento das PPPs até o dia **[-]** (referente ao 3º dia útil do mês subsequente ao mês de competência), conforme estabelece a Portaria SEFAZ nº 225/2018.

Como órgão de assessoramento ao Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Cordialmente,

[-]

Modelo 2 – Minuta de Ofício de Solicitação de Pagamento pelo Órgão Setorial

Referente ao Processo: "Efetuar pagamento de contraprestações, aportes e outros valores devidos" (item 2.5).

Ofício de Pagamento nº [-]/20[-] – xxx/xxx

Processo SEI nº [-]

Ilma. Senhora Ananda Teixeira Costa Lage

Secretária Executiva de PPP

Secretaria da Fazenda

NESTA

Prezada Senhora,

Ao cumprimentá-la, informamos a seguir o valor do pagamento da parcela de contraprestação nº [-] relativa ao Contrato nº [-] de PPP [-], referente ao mês de competência de [-]/20[-] a ser realizado ao credor [-], inscrito no CNPJ sob o nº [-], pelo serviço [-].

Contrato: nº [-]

Objeto: Concessão [-]

Competência: [-]/20[-]

	<i>Em R\$</i>
Contraprestação Mensal Máxima:	[-]
(-) Desconto do Indicador	([-])
Valor Bruto da Contraprestação Mensal da Nota Fiscal:	[-]
(-) Deduções:	([-])
Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN):	([-])
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):	([-])
Imposto de Renda (IR):	([-])
Valor Líquido:	[-]
Valor Total Líquido a Pagar para a Contraprestação:	[-]



O valor líquido a ser pago à concessionária pelo Desenbahia é de **R\$ [-]**.

Por fim, segue acostado o checklist dos documentos inseridos no processo, destacando as respectivas liquidações efetuadas junto ao sistema FIPLAN, documentos nº [-], [-], [-] e [-] na forma disposta no Art.5º da Portaria SEFAZ nº. 225/2018.

Atenciosamente,

Atenciosamente,

[Responsável do Setorial (Superintendência, Diretoria)]

Modelo 3 – Minuta de Ofício de Solicitação de Pagamento à DESENBAHIA

Referente ao Processo: "Efetuar pagamento de contraprestações, aportes e outros valores devidos" (item 2.5).

Ofício de Pagamento nº [-]/20[-] – SEFAZ/PPP

Processo SEI nº [-]

Ilmo. Senhor Paulo de Oliveira Costa

Presidente

Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESENBAHIA

NESTA

Prezado Senhor,

Ao cumprimentá-lo, à luz do Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas n. SF/OS/PPP/01/10, celebrado entre essa Agência, o Estado da Bahia e o Banco do Brasil S.A. , informamos a seguir o pagamento da parcela relativa ao Contrato nº [-] de PPP [-], referente ao mês de competência de [-]/20[-] a ser realizado ao credor [-], inscrito no CNPJ sob o nº [-], pelo serviço [-].

Contrato: nº [-]

Objeto : Concessão [-]

Competência: [-]/20[-]

	<i>Em R\$</i>
Contraprestação Mensal Máxima:	[-]
(-) Desconto do Indicador	([-])
Valor Bruto da Contraprestação Mensal da Nota Fiscal:	[-]
(-) Deduções:	([-])
Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN):	([-])
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):	([-])
Imposto de Renda (IR):	([-])



Valor Líquido:	[-]
Valor Total Líquido a Pagar para a Contraprestação:	[-]

O valor líquido a ser pago à concessionária pelo Desenbahia é de **R\$ [-]**.

Por fim, seguem acostadas as respectivas liquidações efetuadas junto ao sistema FIPLAN, documentos nº [-], [-], [-] e [-] na forma disposta no Art.5º da Portaria SEFAZ nº. 225/2018.

O valor da contraprestação mensal máxima é o valor contratual integral mensal, para atendimento da obrigação prevista na cláusula [-] do Contrato de Nomeação de Agente de Pagamento e Administração de Contas SF/PS/PPP/[-]/[-].

Atenciosamente,

Atenciosamente,

[Responsável da Secretaria Executiva]

Secretária Executiva de PPP

Secretaria da Fazenda

Modelo 4 – Planilha de Monitoramento de Obrigações Contratuais

[Modelo disponibilizado em arquivo separado]



Anexo 11 – Modelo de Planilhas Padrão Utilizadas

[Modelos disponibilizados em arquivos separados – somente para SEPPP]

Planilha 1 – Modelo de Ofícios da SEPPP 2025

Planilha 2 – Controle Financeiro das PPP Bahia 2025

Planilha 3 – Análise Limite e Pagamentos PPP Bahia

Planilha 4 – Racional Anexo 13 RREO 2025

10 referências para aprofundamento sobre PPPs

#1 - Guia de Certificação Profissional CP3P

Responsável: APMG International

Acesso [aqui](#).

#2 - Guia de Estruturação de Propostas de Investimentos em Infraestrutura

Responsável: Ministério da Economia

Acesso [aqui](#).

#3 - Estruturação de Projetos de PPP e concessão no Brasil

Responsável: IFC – International Finance Corporation

Acesso [aqui](#).

#4 – Repositório de Legislações e Arquivos do Programa de Parcerias para o Investimento – PPI do Governo Federal

Responsável: PPI

Acesso [aqui](#).

#5 – Guia de Concessões e Parcerias do Município de Salvador

Responsável: Prefeitura de Salvador

Acesso [aqui](#).

#6 – Curso BID – Parcerias Público Privadas para o Desenvolvimento: Implementando Soluções no Brasil

Responsável: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

Acesso [aqui](#).

#7 – Resumo de Contratos de PPP do Brasil

Responsável: Radar PPP

Acesso: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/>

#8 – Referencial para Controle Externo de Concessões e Parcerias Público-Privadas

Responsável: Tribunal de Contas da União

Acesso [aqui](#).



#9 – Manual de Parcerias do Estado de São Paulo

Responsável: Governo de Estado de São Paulo

Acesso [aqui](#).

#10 – Guia Prático de Estruturação de projetos de concessão de manejo sustentável e resíduos sólidos urbanos

Responsável: PPI

Acesso [aqui](#).