



**Ministério
das Finanças**

Quadro de Política e Manual de Procedimentos para a Implementação de Parcerias Público Privadas em Cabo Verde

Novembro de 2016

SUMÁRIO

Índice de ilustrações.....	3
1 Quadro de política das Parcerias Público Privadas – PPP’s.....	4
2 Apresentação e escopo.....	6
3 Método e limites.....	8
4 Conceitos fundamentais para a compreensão do documento.....	11
4.1 Conceito de PPP.....	11
4.2 Elementos fundamentais do regime.....	15
4.3 Governança.....	17
4.4 Plano Anual de PPPs.....	19
4.5 Transparência, audição e consulta pública.....	21
4.6 Recebimento de ideias da iniciativa privada.....	22
4.7 Papel fundamental dos gestores públicos.....	23
4.8 Repercussões orçamentais.....	24
4.9 A UASE.....	25
4.10 Aplicação.....	28
5 Ciclo de vida de uma PPP: visão geral.....	29
6 Formação do Plano Anual de PPPs.....	31
6.1 Momento 1 – Visão inicial de prioridades para PPPs.....	35
6.2 Momento 2 – Obtenção de subsídios das Entidades Adjudicantes e da iniciativa privada.....	37
6.3 Momento 3 – Deliberação do Conselho de Ministros.....	41
7 Tramitação do Projeto de PPP.....	45
7.1 Momento 1 – Pré-viabilidade e definição sobre como realizar a viabilidade.....	48
7.2 Momento 2 – Obtenção dos estudos de viabilidade.....	57
7.3 Momento 3 – Audição e consulta pública.....	62
7.4 Momento 4 – Interações finais entre UASE, Comissão de Acompanhamento, Entidade Adjudicante e Ministério das Finanças.....	65
7.5 Momento 5 – Aprovação ou rejeição do projeto pelo Conselho de Ministros.....	69
8 Contratação e gestão da PPP.....	71
9 Considerações finais e sugestões de próximos passos.....	74
10 Equipe da Radar PPP.....	76

Índice de ilustrações

Figura 1: Ciclo de vida do projeto de Parceria Público-Privada (PPP)	29
Figura 2: Etapas do ciclo de vida foco deste Manual	30
Figura 3: Formação do Plano de Parceria Público-Privada (PPP)	33
Figura 4: Etapas 1 a 3 do fluxo do Plano de Parceria Público-Privada (PPP).....	35
Figura 5: Etapas 4 a 8 do fluxo do Plano de Parceria Público-Privada (PPP).....	37
Figura 6: Etapas 9 a 12 do fluxo do Plano de Parceria Público-Privada (PPP).....	41
Figura 7: Tramitação do Projeto de PPP.....	46
Figura 8: Etapas de 2 a 10 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP	48
Figura 9: Etapas 11 e 12 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP	58
Figura 10: Etapas 13 a 15 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP	62
Figura 11: Etapas 16 a 23 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP	65
Figura 12: Etapa 24 a 26 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP.....	69

1 Quadro de política das Parcerias Público Privadas – PPP’s

Ao proporcionar um quadro abrangente para as Parcerias Público Privadas - PPP’s -, o Governo de Cabo Verde visa uniformizar a forma como as PPP’s são implementadas, atrair o investimento privado, aumentar a produtividade e os níveis de eficiência das empresas e reduzir o máximo possível os níveis do risco fiscal, na prestação de serviços públicos e promoção de projetos de infraestruturas.

O elevado nível de endividamento de Cabo Verde, devido aos grandes investimentos realizados na infraestruturização do país, em sectores chaves, condicionam o recurso às alternativas que o Estado tem à sua disposição para promover projectos que visem o contínuo desenvolvimento do país, e o facto de Cabo Verde ser um arquipélago aumenta, naturalmente, a demanda por infraestruturas e a melhoria dos níveis de qualidade dos serviços públicos, surgindo, assim, as PPP’s como um instrumento alternativo.

A Política PPP’s de Cabo Verde estabelece os princípios que devem orientar o processo de tomada de decisão pelas entidades publicas que pretendem utilizar as PPP’s para melhorar infraestruturas e a prestação de serviços públicos aos utentes do país.

Assim, por esta via pretende-se demonstrar a forma como estas contribuem para o desenvolvimento económico do país, delinear o processo de seleção de uma PPP e identificar as funções e responsabilidades de cada um dos intervenientes no processo de criação de uma PPP.

É da responsabilidade do Governo identificar mecanismos inovadores visando o fornecimento desses serviços ou infraestruturas que são de sua total responsabilidade, assegurar aos cidadãos, de forma continua desses serviços, porém, sem que para tal tenham de ser executados pelo Estado.

A Política PPP’s garantirá que o programa seja sempre orientado pelos seguintes princípios básicos:

- **Melhorar alocação de riscos** - os riscos identificados de em cada projeto devem ser atribuídos à entidade com maior capacidade de geri-los, controla-los e lidar com os seus impactos.
- **Alcançar os maiores benefícios possíveis para o sector público** - a PPP deve apresentar benefícios que excedam os seus custos e ser a forma menos dispendiosa para atingir esses benefícios.
- **Responsabilidade Fiscal** - qualquer PPP que requeira apoio fiscal (quer através de pagamentos previsto ou garantias) será analisada de forma a se assegurar que os encargos fiscais são comportáveis e sustentáveis .

- **Assegurar Transparência** - assegurar que o a sociedade civil esteja informada a respeito dos projetos submetidos e que poderão integrar o programa de PPP , em todos os momentos e que nenhuma pessoa é indevidamente favorecida ou desfavorecida no âmbito do processo. A política de PPP's tem como principal objectivo garantir que todos estes princípios são considerados nos contratos de PPP.

Neste contexto, são considerados sectores chaves , passíveis de serem contemplados no Programa de PPP's, do país os seguintes:

- Sector Marítimo
- Sector Aeronáutico
- Sector das Energias
- Sector Turístico
- Sector da Saúde
- Sector dos Transportes
- Sector da Educação
- Sector Agrícola

2 Apresentação e escopo

Visando assegurar a implementação da política de PPP definidas pelo Governo de Cabo Verde, o Ministério das Finanças de Cabo Verde, por intermédio da então Unidade de Privatizações e Parcerias Público-Privadas (UPPPP)¹, contratou a empresa brasileira Radar PPP² para colaborar com o desenvolvimento de novos conhecimentos, processos e ferramentas que contribuam decisivamente para o incremento da capacidade institucional de Cabo Verde sobre o tema das parcerias público-privadas (PPP).

A experiência do país relativamente aos contratos público-privados de longo prazo iniciou-se anos atrás, porém, com a publicação do Decreto-lei nº 63/2015, de 13 de novembro, que define as “normas gerais aplicáveis à atuação do Estado na priorização, concepção, preparação, audição e consulta pública, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização, acompanhamento global e extinção das parcerias público-privadas, PPP”, estabeleceu-se um contexto favorável ao desenvolvimento do programa de PPPs, enquanto política de Estado e como instrumento para o desenvolvimento económico e social do país, bem como a consistência no acompanhamento das PPPs em todos os momentos, considerando-se fundamental, nesse sentido, a dotação e estabelecimento pelo parceiro público de processos e mecanismos regulares e constantes, de gestão das parcerias, se avistando o desenvolvimento de um processo eficiente para o Estado, mais atraente para os investidores e mais garantístico para os operadores económicos.

Além disso, em função do aumento esperado de PPPs “é previsível que essas tarefas [preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento de processos de PPP] se dispersem por uma pluralidade de intervenientes, prejudicando a coordenação de esforços, controlo da informação, especialização e acumulação de experiência do parceiro público”.

No papel de coordenação, segundo o texto de introdução do Decreto-Lei, a UPPPP, agora **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)**, nos termos da nova orgânica do Ministério

¹ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

² Assinado em 25 de fevereiro de 2016.

das Finanças, terá a função de “liderar e coordenar tais processos para o desenvolvimento e o acompanhamento dos mesmos(...)” e “Desse modo, a grande prioridade da presente revisão foi a consistência no acompanhamento das PPPs em todos os momentos,.

O Manual também decorre da competência do Ministério das Finanças, indicada no artigo 4º, 4, s, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro: “Regulamentar, detalhar e desenhar processos sobre aspectos constantes do presente diploma”. Assim como de competência da UASE de “sistematizar boas práticas sobre o uso das PPPs”³, prevista no artigo 4º, 5, a, e de “**produzir manual que detalhe procedimentos a respeito do ciclo de vida das PPPs**”, prevista no artigo 4º, 5, d, ambos do referido Decreto-Lei.

O presente contemplará, a seguir, algumas breves notas metodológicas e, ao final, uma seção dedicada às considerações finais deste trabalho.

³ Aspecto inclusive tratado nos estudos de caso.

3 Método e limites

A promoção da política de PPP definida pelo Governo de Cabo Verde é suportada por um Manual de Procedimentos, que descreve e consolida as etapas fundamentais para a implementação de PPP's., de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro.

Uma primeira análise ou uma mera leitura descontextualizada do Decreto-Lei em questão por gestores públicos, executivos da iniciativa privada, pelo cidadão ou por entidades da sociedade civil, pode gerar dúvidas normais a respeito de alguns aspectos de sua aplicação, tendo em conta a complexidade técnica que a matéria de PPP's em si abona. Adicionalmente, como ocorre no caso de qualquer diploma normativo inovador, recentemente publicado, e cuja aplicação ainda não foi incorporada no quotidiano do setor público, a inexistência de processos associados à sua aplicação pode gerar dúvidas naturais entre os agentes envolvidos.

Partindo-se dessa premissa, o Manual tem a função de “traduzir” o Decreto-Lei em um documento que explica e organiza o diploma legal, apresentando-o de forma clara e sistemática ao leitor.

Parcerias público-privadas (PPPs) não são novidades em Cabo Verde. Como exemplos de contratos público-privados de longo prazo celebrados no país, cabe mencionar o Contrato de Aquisição de Energia assinado entre Electra e Cabeólica (2010), o Contrato de Concessão de Obra Pública da Águas de Porto Novo (2008) e o Contrato de Subconcessão entre Electra e Águas e Energias de Boa Vista (2010).

Essas experiências, entre outras, geraram percepções novas, consolidadas no Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, principalmente com foco no processo de tomada de decisão do Estado sobre contratos em regime de PPP. O novo diploma, apenas para dar um exemplo, prevê passos que contribuem para que o Conselho de Ministros possa apresentar ao mercado uma carteira de iniciativas prioritárias em regime de PPP, assim como estabelece etapas para que seja possível criar e gerir um efetivo Programa de PPP's, com estabilidade, credibilidade, serenidade e ritmo.

Nesse contexto, o Manual é um elemento de integração, uma ponte, entre o Decreto-Lei 63/2015, de 13 de novembro e o dia-a-dia da gestão do Programa de PPPs. É com base no Manual, entre outros recursos, que serão compartilhadas percepções sobre a aplicação das PPPs em Cabo Verde, entre os vários interessados no tema, permitindo a criação de consensos e a gestão de conhecimentos.

O Manual serve como um documento orientador referente à arquitetura da tomada de decisão e da governança das PPPs em Cabo Verde.

O documento, portanto, funciona como um alicerce na materialização da política e construção do Programa de PPPs, assim como outras regulamentações de responsabilidade do Ministério das Finanças que estão previstas no referido Decreto-Lei⁴.

O Manual e o Decreto-Lei de PPPs são documentos que se complementam, podendo ser considerados, portanto, faces de uma mesma moeda, devendo ser, constantemente aprimorados pelos gestores dedicados ao tema.

O Manual não deve ser compreendido como um documento estático. Ele deve ser atualizado sempre que seja constatada a alteração no quadro jurídico direto ou indiretamente associado às PPPs que demanda alterações em seus conteúdos.

Os elementos mais inovadores do Decreto-Lei foram foco de maior detalhamento neste Manual, como, por exemplo, a formação do Plano Anual de PPPs e a necessária integração dos órgãos essenciais na preparação deste.

Logo, algumas das fases do ciclo de vida das PPPs, como o procedimento de contratação pública e o tema da gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato de PPP receberam, d, menor enfoque no Manual, uma vez que os mesmos são tratados em legislações específicas⁵.

O objetivo primordial do Manual é, portanto, contribuir decisivamente para as atividades que irão culminar na decisão sobre a publicação do Plano Anual de PPPs, assim como trazer elementos associados à tramitação individual de um projeto priorizado pelo Conselho de Ministros para contratação em regime de PPP, por intermédio da descrição das diferentes etapas do ciclo de vida de uma PPP.

Com o objetivo de apresentar, de forma sistemática, porém simplificada, as informações e os elementos que compõem o Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, visando, nesse primeiro momento, detalhar as etapas de formação da carteira de projetos de PPP do Governo de Cabo Verde

⁴ Como exemplos de regulamentações de responsabilidade do Ministério das Finanças cabe mencionar os Artigos 3º, 3, c, d e Artigo 4º, 4, h do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, que estabelecem, respectivamente, as seguintes atividades de regulamentação: “c) Todos os projetos cuja estimativa de contraprestações acumuladas para o parceiro público seja inferior ao piso estabelecido pelo departamento governamental responsável pelas Finanças”; “d) Todos os projetos cujo investimento estimado seja inferior ao piso estabelecido pelo departamento governamental responsável pelas Finanças”; e “f) Definir método para análise de custo e benefício da implementação de projetos em regime de PPP em comparação com outros modelos de contratação disponíveis”.

⁵ Cabe mencionar que alguns dos aspectos da parte final do ciclo de vida da PPP estão tratadas no Código de Contratação Pública (Lei nº 88/VIII/2015, de 14 de Abril).

(Formação do Plano Anual de PPPs), bem como detalhar o processo de estruturação e aprovação dos estudos de viabilidade (Tramitação do Projeto de PPP), foram elaborados fluxos que apresentam passo a passo esses processos. Para isso, foi realizado o encadeamento lógico e temporal das etapas citadas no referido Decreto-Lei, utilizando símbolos gráficos que orientam as ações a serem executadas pelos *stakeholders* envolvidos. Foi utilizada a ferramenta *Visio* para a elaboração dos fluxos e toda simbologia utilizada é a recomendada pelas boas práticas de mapeamento de processos.⁶

A partir dessa apresentação gráfica foi possível realizar uma análise organizacional das normas gerais estabelecidas no Decreto-Lei supracitado e compreender melhor todo o trabalho a ser realizado no ciclo de vida de um projeto de PPP, desde a identificação da necessidade pública, a avaliação dessa por forma a verificar se a mesma categoriza-se como uma PPP, a inserção de uma ideia ou proposta preliminar na carteira de projetos de PPP (Plano Anual), a estruturação de um projeto de PPP até a efetiva aprovação dos estudos de viabilidade e, se for o caso, aprovação do procedimento de contratação pública.

Os fluxos de processos⁷, em geral, permitem uma melhor compreensão das atividades a serem efetivamente executadas pelos *stakeholders* diretamente envolvidos, provendo o aumento da qualidade do trabalho a ser realizado, bem como a pontualidade na execução das atividades. Outra vantagem deste formato é a possibilidade de se identificar as oportunidades de otimização dos processos, por meio da extinção ou da criação de novas etapas, além de prover transparência no estabelecimento de normas e padrões a serem seguidos.

Por fim, é importante ressaltar que o Ministério das Finanças tem a função de regulamentar, detalhar e desenhar os processos das PPPs. Logo, se o Manual se dedica aos procedimentos fundamentais previstos no Decreto-Lei, caberá ao Ministério detalhar tais procedimentos para que os mesmos sejam de fato postos em prática por todas as partes envolvidas.

⁶ Conceitos dos símbolos gráficos apresentados podem ser encontrados em: [dhttps://support.office.com/pt-br/article/Criar-um-fluxo-b%C3%AAsico-e207d975-4a51-4bfa-a356-eeec314bd276](https://support.office.com/pt-br/article/Criar-um-fluxo-b%C3%AAsico-e207d975-4a51-4bfa-a356-eeec314bd276).

⁷ Os fluxogramas desenhados pressupõem o constante avanço da tomada de decisão. Entretanto, nem todos os projetos tramitarão até o fim do ciclo de vida da PPP, de modo que poderá haver projetos arquivados durante a fase de tramitação ou projetos que retroagem para etapas anteriores em função da imaturidade para avançar para as etapas posteriores, conforme apresentado adiante.

4 Conceitos fundamentais para a compreensão do documento

O objetivo desta seção não é repetir conceitos do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, mas sim chamar a atenção para algumas mudanças paradigmáticas e aspectos fundamentais que contribuem para a compreensão do Manual.

Alguns conceitos serão introduzidos nesta seção e retomados adiante, quando forem apresentados os fluxogramas de Formação do Plano Anual de PPPs e da Tramitação do Projeto de PPP.

4.1 Conceito de PPP

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Cabo Verde são definidas como regimes jurídicos que recaem sobre alguns dos modelos de contratos públicos existentes no ordenamento jurídico do país.

Logo, PPP não é um tipo de contrato ao dispor da administração pública, mas sim um regime jurídico, que como um “véu”, pode ou não recair sobre um modelo de contrato previsto na legislação⁸.

Enquanto regime, a aplicação das PPPs depende de algumas condições. Em primeiro lugar, o contratante em regime de PPP é necessariamente um órgão público (parceiro público)⁹, sendo que o outro polo do contrato é necessariamente ocupado por uma empresa (parceiro privado)¹⁰.

Adicionalmente, o regime das PPPs pode ser aplicado para contribuir para a satisfação de um interesse ou serviço público que contemple cumulativamente os seguintes elementos¹¹: os capitais necessários à implantação do projeto são provenientes do parceiro privado, que recebe do parceiro público, em troca dos investimentos (fase de construção) e da prestação dos serviços e manutenção dos ativos

⁸ Artigo 5º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015: “1. Os seguintes contratos são compatíveis com o regime da parceria público-privada (...)”.

⁹ Artigo 2º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015: “1. O presente diploma aplica-se à administração direta e à administração indireta do Estado, de modo que podem ser parceiros públicos: a) O Estado e os serviços de sua Administração Direta; b) Os Institutos Públicos, seja qual for o respectivo grau de autonomia, incluindo as Fundações Públicas; c) As Empresas Públicas do setor empresarial estadual; e d) Outras entidades constituídas pelas entidades a que se referem às alíneas anteriores com vista à satisfação de necessidades de interesse geral.”.

¹⁰ Artigo 2º, 2, do Decreto-Lei nº 63/2015: “2. Podem ser parceiros privados quaisquer pessoas que ofereçam garantias de idoneidade, qualificação técnica e capacidade financeira e satisfaçam aos requisitos que forem fixados em cada procedimento de contratação pública.”.

¹¹ Elementos extraídos do Artigo 3º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015.

construídos (fase de operação), pagamentos periódicos¹² durante o prazo de vigência do contrato¹³; há efetiva transferência de riscos do parceiro público para o parceiro privado; e que envolvam atividades de difícil execução via modelos tradicionais de contratação pública, em função do elevado grau de especialização e complexidade técnica.

Cabe ressaltar que o regime das PPPs serve fundamentalmente para a realização de objetos múltiplos, como “construção de obras públicas, aquisição de serviços e locação e aquisição de bens móveis” (artigo 3º, 3, g, do Decreto-Lei nº 63/2015). Ou seja, em regime de PPPs tais escopos não podem ser contratados isoladamente, mas sim em conjunto. Logo, percebe-se a diretriz de que o regime das PPPs não serve para “competir” com modelos de contratação tradicionais, mas sim para servir de opção de contratação pública complementar aos modelos tradicionais.

Os tipos de contratos públicos em que é possível aplicar o regime das PPP são os seguintes:

- Concessão de exploração dos institutos públicos, empresas públicas, meios de produção e outros meios públicos (Decreto-Lei nº 34/2005, de 30 de Maio);
- Concessão de obras públicas ou de exploração de bens públicos (Decreto-Lei nº 35/2005, de 30 de Maio);
- Subconcessão;
- Aquisição de serviços¹⁴, desde que haja uma etapa necessária e prévia de investimento de responsabilidade de parceiro privado; e
- Outros contratos públicos que venham a integrar o ordenamento jurídico e que sejam compatíveis com o regime das PPPs.

Em primeiro lugar, percebe-se que há uma abertura para a aplicação do regime das PPPs para o futuro, no caso de outros modelos de contratos, compatíveis com o regime das PPPs, passarem a integrar o ordenamento jurídico de Cabo Verde.

¹² O regime da PPP, portanto, implica em pagamentos públicos periódicos, via orçamento público.

¹³ Os contratos em regime de PPP, nos termos do Artigo 3º, 3, e, do Decreto-Lei nº 63/2015, não podem ter prazo de vigência igual ou inferior a 3 anos. No que diz respeito aos prazos máximos, as regras específicas de cada tipo de contrato previsto no Artigo 5º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015 devem ser respeitadas, assim como os princípios gerais do Ministério das Finanças para o estabelecimento dos prazos máximos de vigência de cada contrato em regime de PPP (Artigo 4º, 4, f, do Decreto-Lei nº 63/2015).

¹⁴ Nos termos do Código de Contratação Pública (Lei nº 88/VIII/2015, de 15 de Abril), em seu Artigo 2º, d: “d) “Aquisição de serviços”, contrato que, não sendo um contrato de empreitada de obras públicas ou de aquisição de bens móveis, tenha como objeto a prestação de um serviço, mediante retribuição”.

No mais, diante do rol de contratos que convivem com o regime das PPPs, há duas situações relativamente claras: (i) PPPs são compatíveis com os contratos de longo prazo já previstos em diplomas legais (concessão e subconcessão), sendo que o regime poderá ser utilizado quando as receitas estimadas de taxas ou tarifas seja inviável para dar sustentabilidade ao projeto¹⁵; e (ii) PPPs são compatíveis com a contratação de serviços via contratos de longo prazo, desde que o modelo implique em investimento do parceiro privado.

Os contratos de longo prazo entre o poder público e a iniciativa privada não são novidades em Cabo Verde¹⁶. Entretanto, há vários modelos a serem aplicados quando estamos a falar de contratos de longo prazo (concessão, subconcessão e PPP). O Decreto-Lei das PPPs tem, como um de seus elementos fundamentais, a tentativa de estabelecer regras para que os vários modelos possam conviver entre si, sem gerar sobreposições ou conflitos.

Nesse sentido, pode-se dizer que as concessões e subconcessões são os modelos de contrato de longo prazo em que as taxas ou tarifas são suficientes para gerar atratividade ao parceiro privado em função do perfil de risco e retorno do projeto. As PPPs funcionam como regimes em que, pelo perfil do projeto, as taxas ou tarifas são insuficientes, de modo que, para que haja sustentabilidade econômico-financeira ao projeto que é alicerçado em capitais privados, há que se prever pagamentos de contraprestações periódicas do parceiro público ao parceiro privado para que o projeto de interesse público possa existir.

Logo, as PPPs representam acordos de longo prazo entre parceiros público e privado que, do ponto de vista das finanças públicas, trazem compromissos de pagamento que potencialmente transcendem gerações de cidadãos. É por esse motivo que as PPPs não são um regime repetido à exaustão, não viram regra e não substituirão integralmente o modo como tradicionalmente Cabo Verde emprega seus recursos públicos. Trata-se, sim, de um regime jurídico que poderá ser utilizado em casos específicos, subsidiariamente e complementarmente ao modo com que tradicionalmente são empregados os recursos públicos.

As PPPs são uma alternativa que excepciona o dia a dia da gestão pública, que implicam em compromissos de pagamento do parceiro público por dezenas de anos, que demandam a existência

¹⁵ Ver Artigo 3º, 1, ii, do Decreto-Lei nº 63/2015: “(...) ii) em que haja a necessidade de pagamento de contraprestações periódicas pelo parceiro público em função da ausência ou insuficiência do regime de taxas e tarifas para gerar atratividade ao parceiro privado em função do perfil de risco e retorno do projeto”.

¹⁶ Como exemplos de arranjos de longo prazo cabe mencionar a Águas de Porto Novo (APN), a Cabeólica e a Águas e Energias de Boa Vista (AEB).

de confiança dos investidores, financiadores e seguradores perante o poder público e que, portanto, merecem ser tratados com cautela e serenidade. A tomada de decisão sobre uma PPP, pela sua natureza de arranjo longo prazo, coloca em risco em grande medida a própria reputação do parceiro público enquanto cumpridor de seus contratos.

O regime das PPPs deve também respeitar alguns aspectos fundamentais, como, por exemplo¹⁷:

- Eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- Responsabilidade orçamental na celebração e execução das parcerias;
- Transparência dos procedimentos e das decisões;
- Repartição dos riscos de acordo com a capacidade das partes em geri-los de modo eficiente;
- Economia e acréscimo da eficiência na afetação de recursos públicos quando comparado (o regime da PPP) a outros modelos de contratação; e
- Eficácia nas formas de controle da avaliação do parceiro privado pelo parceiro público, cidadãos e utentes.

Tais aspetos são fundamentais para a compreensão e aplicação do regime, pois funcionam como verdadeiros guias durante todo o ciclo de vida das PPPs.

Cabe ressaltar que há alguns elementos norteadores da aplicação do regime das PPPs que dependem de regulamentação do Ministério das Finanças. São eles: definição do piso mínimo de valor acumulado de contraprestações¹⁸ e do piso mínimo de valor de investimento de responsabilidade do parceiro privado¹⁹. Tais elementos devem ser definidos pelo Ministério das Finanças periodicamente e funcionarão com filtros para ampliar ou reduzir a gama de possíveis projetos com potencial de serem implantados via PPPs.

A PPP é um regime de contratação relativamente aberto, demandando a regulamentação de aspetos fundamentais para sua aplicabilidade. Trata-se, como já indicado, de instrumento complementar aos modelos de contratação existentes em Cabo Verde.

¹⁷ Ver Artigo 3º, 2, e Artigo 7º do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro.

¹⁸ Artigo 3º, 3, c, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro: “3. Excluem-se do âmbito do regime das PPPs: (...) c) Todos os projetos cuja estimativa de contraprestações acumuladas para o parceiro público seja inferior ao piso estabelecido pelo departamento governamental responsável pelas Finanças”.

¹⁹ Artigo 3º, 3, d, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro: “3. Excluem-se do âmbito do regime das PPPs: (...) Todos os projetos cujo investimento estimado seja inferior ao piso estabelecido pelo departamento responsável pelas Finanças”.

A percepção gerada com a leitura do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, e do conceito de PPP apresentado tende a ser de que se trata de um regime de contratação complexo, extremamente regulado e denso do ponto de vista de suas características.

Essa percepção é correta, mas nem por isso pode-se dizer que o regime das PPPs é impossível de ser implantado. Pelo contrário, pode-se dizer que o modelo já foi implantado no passado em Cabo Verde, e é utilizado em dezenas de países.

A reação inicial gerada pelos primeiros contatos com o tema deve, antes de tudo, ser um impulso para que a deliberação de Cabo Verde sobre as PPPs seja de alta qualidade. O regime das PPPs, a depender de análise aprofundada, como será indicada ao longo deste Manual, potencializará gerar grande valor para os cidadãos e para o país.

O regime apresenta regulação complexa, com diversos requisitos, pois, como se verá a seguir, o ciclo de vida de um projeto de PPP é longo e exige o engajamento de muitos recursos (financeiros e humanos)²⁰. Portanto, dentre as várias demandas de interesse público inicialmente enquadradas como possível regime de PPP, apenas algumas seguirão até a etapa final do ciclo de vida do projeto.

4.2 Elementos fundamentais do regime

Os contratos em regime de PPP são acordos de longo prazo, podendo vigorar por décadas, o que poderá suscitar questionamentos relativamente à sua aplicabilidade e efetividade.

Como desenhar um contrato flexível, entretanto, transparente, que possa conviver com as alterações e mudanças que ocorrerão durante sua vigência? Quais medidas garantem a qualidade dos serviços prestados pelo parceiro privado no longo prazo? Como é possível que o contrato em regime de PPP possa suportar várias mudanças governamentais e Legislaturas durante seu prazo de vigência? Como o governo pode gerir e reter conhecimentos sobre contrato em regime de PPPs diante de quadros de funcionários públicos que se alteram?

Diante dessas e de outras perguntas os contratos em regime de PPP precisam ter elementos firmes que contribuam para lidar com diversos desafios. Entre os elementos de destaque estão os seguintes²¹:

²⁰ Será no dia-a-dia da gestão do programa de PPPs que o Ministério das Finanças avaliará a capacidade de processamento das várias ideias de PPPs que lhe forem submetidas, podendo, portanto, aprimorar os requisitos existentes para o enquadramento de um projeto no regime das PPPs, no limite de sua capacidade de regulamentação, nos termos do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro.

²¹ Ver Artigo 5º, 2, do Decreto-lei nº 63/2015.

- Prazo de vigência compatível com a amortização dos investimentos estimados;
- Regras sobre descumprimento de obrigações contratuais (penalidades) e suas respectivas consequências jurídicas aplicáveis aos parceiros público e privado;
- Hipóteses de extinção do contrato em regime de PPP antes do término do prazo contratual, bem como os critérios para o cálculo e pagamento das indemnizações devidas para cada hipótese;
- Regras para compartilhamento com o parceiro público dos ganhos económicos do parceiro privado decorrente de eventual refinanciamento;
- Métodos para a solução de conflitos e regras sobre arbitragem;
- Regras sobre reequilíbrio económico-financeiro e alocação de riscos entre os parceiros público e privado;
- As formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;
- Forma de acionamento da garantia do parceiro público no caso de inadimplência no pagamento das contraprestações pecuniárias;
- Os critérios objetivos e avaliação do desempenho do parceiro privado e dos impactos no pagamento das contraprestações;
- A prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos que lhe tenham sido transferidos; e
- Dever de realização de fiscalização dos bens reversíveis, inclusive com regras sobre a retenção de pagamentos pelo parceiro público no valor necessário para compensar as irregularidades detectadas a respeito da qualidade dos ativos ao final do prazo do contrato.

Cabe ressaltar que a lista de tópicos e temas indicados como elementos contratuais de destaque em regime de PPP não devem ser encarados como uma lista fechada, pois os desafios enfrentados na fase de estudos de viabilidade em cada projeto, assim como o estoque de conhecimentos que for acumulado sobre o tema pela UASE²², contribuirão decisivamente para que a experiência de desenho

²² Artigo 27º do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro: “No acompanhamento da parceria, a UPPPP [UASE] rege-se pelos seguintes objetivos: a) Assegurar a continuidade do conhecimento dos projetos, de forma a atribuir capacidade negocial ao setor público; b) Assegurar que o conhecimento dos projetos permanece no setor público, visando a progressiva redução do recurso a consultoria externa; c) Organizar a informação económica-financeira respeitante a contratos de parceria celebrados ou a celebrar; d) Informar o membro do Governo responsável pela área das finanças da situação e da evolução económico-financeira dos contratos de parceria; e) Dotar o departamento governamental responsável pela área das Finanças de informação adequada para

de contratos em regime de PPPs seja aprimorada projeto a projeto, irrigando-se também de experiências internacionais relevantes sobre o tema.

4.3 Governança

A governança do tema das PPPs em Cabo Verde foi um dos principais motes do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, que define claramente o papel de cada um dos intervenientes no processo em causa. Para ilustrar esse argumento, basta nos remetermos ao preâmbulo do referido diploma:

“(…) Por último, a preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento de processos de PPP tem sido realizada pelo Governo e outras entidades públicas. Com o aumento esperado da quantidade de PPP, é previsível que essas tarefas se dispersem por uma pluralidade de intervenientes. Essa dispersão prejudica a coordenação de esforços, controlo da informação, especialização e acumulação de experiência do parceiro público.

Neste sentido, foi criada a Unidade de Privatizações e Parcerias Público-Privadas, UPPPP [UASE], cujo objetivo principal passa para a criação de um ambiente favorável à promoção de parcerias público-privadas, bem como, liderar e coordenar tais processos para que o desenvolvimento e o acompanhamento dos mesmos possam, assim, ser assegurar (sic), em estreita colaboração com os ministérios setoriais e com as entidades públicas contratantes envolvidas.

Desse modo, a grande prioridade da presente revisão foi a consistência no acompanhamento das PPP em todos os momentos, considerando-se fundamental, nesse sentido, a dotação e estabelecimento pelo parceiro público de processos e mecanismos, regulares e constantes, de gestão das parcerias”.

Percebe-se, portanto, que é inerente ao novo diploma normativo a preocupação com a coordenação dos processos de PPP²³.

Essa é uma preocupação em diversos países, pois o ciclo de vida de uma PPP envolve vários órgãos públicos, com diferentes funções. Trata-se, portanto, de um processo de tomada de decisão pública complexo, longo, trabalhoso, caro (em horas de gestores públicos e em recursos financeiros para

sustentar decisões relativas a parcerias; f) Identificar e prevenir eventuais agravamentos do esforço financeiro do setor público; g) Melhorar o processo de constituição de novas parcerias; h) Divulgar a experiência recolhida no setor público; i) Avaliar os resultados de contratos de parceria celebrados, comparando-os com experiências semelhantes.”.

²³ Esse é também um dos motivos que definiram, nessa primeira versão do Manual, o enfoque no processo de tomada de decisão governamental sobre contratos em regime de PPPs.

eventuais contratações de treinamentos e consultores externos), que demanda o envolvimento transversal e simultâneo de muitos órgãos.

Os órgãos públicos essenciais que têm funções na tomada de decisão sobre PPPs são²⁴:

- Conselho de Ministros;
- Ministério das Finanças;
- Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE);
- Entidades Adjudicantes; e
- Comissões de Acompanhamento.

Percebe-se que temos uma arquitetura institucional que envolve órgãos fundamentalmente políticos (Conselho de Ministros) e fundamentalmente técnicos (Comissão de Acompanhamento). A imagem a seguir pretende representar essa realidade, localizando-se no topo da pirâmide o órgão cuja tomada de decisão é regida preponderantemente pela dimensão política, legitimada tal função pelo voto e, na base da pirâmide, as Comissões de Acompanhamento (no plural porque cada projeto priorizado terá a sua), cuja atuação é regida essencialmente pela dimensão técnica.



²⁴ Artigo 4º do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro.

O Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, em várias disposições, apresenta atividades e funções dos órgãos públicos com responsabilidades complementares durante o ciclo de vida de uma PPP. A seguir, apresentaremos algumas dessas funções, com a finalidade de ilustrar as responsabilidades de tais órgãos.

O Conselho de Ministros confere legitimidade política aos projetos de PPP, priorizando as demandas e consolidando-as no Plano Anual de PPPs, tendo também a palavra final sobre a retirada ou inclusão de novos projetos do Plano. Apenas algumas demandas de interesse público serão satisfeitas via contratos em regime de PPPs e o Conselho de Ministros é o órgão que estabelece tais prioridades.

O Ministério das Finanças é a porta de entrada dos possíveis projetos (ideias) de PPPs, sendo responsável por coordenar o programa de PPPs; regulamentar, detalhar e desenhar processos sobre aspectos constantes do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro; tornar realidade as prioridades do Conselho de Ministros; e, inclusive, a acompanhar os contratos em regime de PPP.

Cabe a UASE, enquanto líder do processo, apoiar o Ministério das Finanças nesta matéria, assim como promover atividades que contribuam para a criação de um ambiente favorável à implementação de PPPs, tais como a capacitação de gestores públicos e a socialização de informações sobre o regime das PPPs.

Entidades Adjudicantes são os órgãos da Administração Direta ou Indireta que pretendam, em seus respectivos âmbitos de atuação, promover procedimentos de contratação pública em regime de PPPs.

E, por fim, as Comissões de Acompanhamento são grupos de trabalho formados por técnicos do Estado que tem a missão de, com ou sem apoio externo, preparar os estudos de pré-viabilidade e viabilidade dos projetos em regime de PPP integrantes do Plano Anual de PPPs.

Nas próximas páginas deste Manual, na medida em que apresentarmos os fluxogramas de formação do Plano Anual de PPPs e de tramitação de um projeto de PPP, destacaremos outras funções dos órgãos públicos que tem responsabilidades diretas sobre o tema das PPPs.

4.4 Plano Anual de PPPs

O principal elemento integrador da arquitetura institucional das PPPs em Cabo Verde é o Plano Anual de PPPs, sendo este o documento que norteia a ação dos vários órgãos envolvidos no tema, e que visa assegurar que haja alguma coerência, racionalidade, transparência e previsibilidade sobre o tema.

Em qualquer setor ou em qualquer governo, a quantidade de demandas de interesse público que buscam atenção dos gestores e autoridades públicas é muito maior do que a capacidade do setor público de resolvê-las. Há, portanto, em qualquer governo limites relevantes no âmbito da capacidade de equacionamento de problemas de interesse público, quer seja em função do número limitado de gestores públicos, quer seja pela finitude do orçamento público.

Logo, a tomada de decisão governamental está associada ao tema da priorização, pois aspectos técnicos e políticos sinalizarão constantemente quais são as prioridades a serem trabalhadas, nos termos, logicamente, do ordenamento jurídico de cada governo ou setor.

Quando focamos o raciocínio no tema das PPPs, a mesma questão se coloca, pois, na medida em que Cabo Verde estabeleceu via Decreto-Lei as bases para a tramitação de um projeto de PPP, já se criam expectativas em órgãos e departamentos públicos sobre o tema.

Adicionalmente, considerando que o tema passe a fazer parte, gradativamente e com mais intensidade, do quotidiano da gestão pública e considerando que novos atos normativos sejam produzidos com a finalidade de regulamentar a tramitação dos possíveis projetos, a tendência é que novas solicitações sejam enviadas ao Ministério das Finanças. Não seria desproporcional considerar o cenário em que o Ministério das Finanças receberá solicitações para o enquadramento de inúmeras ideias de PPPs anualmente.

Sem processos formais de priorização a arquitetura institucional e decisória do programa de PPPs seria desafiada, pois as quebras de expectativas seriam múltiplas: dos órgãos governamentais que gostariam de desenvolver PPPs; da UASE que enfrentaria limites para coordenar a evolução dos projetos; e das empresas que poderiam se desestimular em função da ausência de sinais claros sobre prioridades e ritmo na condução do programa de PPPs.

Ciente dessa consequência, o Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, estabeleceu o conceito de Plano de PPP, de caráter anual, apresentado como “documento que contempla a carteira de projetos cuja contratação é priorizada pelo Estado em regime de PPP” (Artigo 4º, 2).

Trata-se de um elemento integrador do programa de PPPs de Cabo Verde porque diversas medidas a serem tomadas pelos órgãos envolvidos com o tema das PPPs dependem da existência do Plano e da circunstância de que um projeto em questão esteja contemplado no Plano.

Os órgãos e departamentos públicos que tenham ideias de projetos de PPP deverão, em primeiro lugar, concentrar esforços para que seus projetos sejam priorizados pelo Conselho de Ministros, já que

apenas estes receberão atenção dos gestores públicos responsáveis pela gestão e tramitação dos projetos de PPP.

O Plano de PPPs é anual e tal característica é relevante para conferir alguma perenidade para a agenda de trabalho associada ao tema das PPPs. Como são necessários meses para que os estudos de viabilidade de um projeto possam ser concluídos, não seria adequado que o Plano de PPPs fosse alterado em períodos menores.

À medida em que o programa de PPPs de Cabo Verde amadurecer, será natural que surjam sempre mais projetos com pretensão de priorização do que projetos de fato priorizados. O Plano de PPPs, portanto, funcionará como uma incubadora de possíveis PPPs e, encerrada a maturação (fase de pré-viabilidade e viabilidade), os projetos estarão prontos para serem contratados ou serão arquivados, possibilitando a inclusão de novos projetos no Plano de PPPs.

Nas próximas seções serão detalhadas as fases da Formação do Plano Anual de PPPs, o que permitirá alinhamentos sobre o tema.

4.5 Transparência, audição e consulta pública

PPPs são acordos público-privados de longo prazo e representam compromissos de pagamento do Estado que transcendem décadas. Aproximando o tema das PPPs da legitimidade democrática dos governos, a decisão de celebrar um contrato em regime de PPP será suportada até mesmo por cidadãos que nem mesmo tiveram idade para votar, mas que arcarão, enquanto contribuintes, com os compromissos de pagamento de um contrato em regime de PPP por 20 ou 30 anos.

Essa circunstância impõe aos gestores e às autoridades públicas muita responsabilidade diante da tomada de decisão a respeito de um contrato em regime de PPP, assim como requer que o próprio modelo seja percebido como seguro pelos investidores e pelos financiadores, conferindo um maior grau de transparência na tomada de decisão pública.

Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, alinhado às boas práticas internacionais, não economizou referências à transparência em PPPs, incluindo como diretriz geral a “transparência dos procedimentos e das decisões” (Artigo 3º, 2, e).

Além disso, durante a fase de tramitação dos projetos, sempre a partir do momento em que os estudos de viabilidade de um projeto em regime de PPP tenham sido concluídos, necessariamente haverão

momentos de consulta e audiência pública, que têm a função primordial de compartilhar com todos os interessados (cidadão, sociedade civil, empresas, gestores públicos) o material produzido até aquele momento. Não se trata de um mero ato de socialização, mas também de escuta, recebimento e tratamento de críticas, sugestões e dúvidas²⁵.

4.6 Recebimento de ideias da iniciativa privada

Não há contrato em regime de PPP sem que o poder público tenha conseguido selecionar uma empresa ou um grupo de empresas como parceiro privado. Como passo anterior, apenas será possível selecionar uma empresa ou grupo de empresas como parceiro privado se o projeto de PPP e a tomada de decisão governamental forem percebidos como de alta qualidade técnica, alicerçadas na boa reputação do poder público como cumpridor de seus contratos.

O poder público apenas terá sucesso nessa atividade se tiver convencido o parceiro privado de que: (i) foram feitos bons estudos de viabilidade, (ii) os critérios procedimentais foram cumpridos, (iii) há convicção dentro do governo e na sociedade sobre a importância do projeto e (iv) o modelo de negócio proposto apresenta um adequado equilíbrio entre riscos transferidos ao parceiro privado e estimativa de retorno esperado pelo parceiro privado no prazo de vigência da PPP.

Convencer investidores a engajarem capital próprio e de terceiros em um contrato em regime de PPP não é um processo simples e, muito menos, rápido. Logo, realizar estudos de viabilidade sem se preocupar com a visão da iniciativa privada sobre o projeto e esperar que depois da consulta e audiência pública será viável definir um parceiro privado é uma ilusão ou, no mínimo, uma atividade com grande risco de insucesso.

O Decreto-Lei trouxe inovações que dialogam com o tema da participação da iniciativa privada no ciclo de vida do projeto. Em primeiro lugar, criou-se a figura da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), que, em linha gerais, possibilita que empresas submetam ideias de PPPs para o Ministério das Finanças em janelas que serão periodicamente ser abertas com essa finalidade.

A MIP, portanto, possibilita ao Estado compreender quais são os projetos de interesse público que, num certo momento, interessam em maior medida algumas empresas. Trata-se de um mecanismo

²⁵ O tema será retomado adiante.

que “oxigena” a decisão do Estado sobre que projetos priorizar, pois, como dito anteriormente, não há PPP sem que haja empresas que assumam riscos associados a projetos de interesse público.

Em segundo lugar, foi criado o instituto do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que possibilita ao Ministério das Finanças, projeto a projeto, a solicitação de estudos de viabilidade à iniciativa privada²⁶.

Tais institutos serão apresentados a seguir com maior nível de detalhe. Nesse momento, apenas foram antecipados elementos básicos sobre os mesmos.

4.7 Papel fundamental dos gestores públicos

Um último elemento de destaque a respeito do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, é a formalização do papel fundamental desempenhado pelos gestores públicos no ciclo de vida de uma PPP.

Assim como não há contrato em regime de PPP sem a iniciativa privada com vontade e determinação para assumir uma parcela relevante dos riscos do projeto, não há PPP de sucesso sem que o Estado tenha gestores públicos preparados e em número minimamente adequado (ou seja, com disponibilidade e foco) para dar conta da grande carga de trabalho associada aos desenvolvimento dos projetos e gestão dos contratos em regime de PPP.

O Decreto-Lei estabelece em diversas passagens os papéis fundamentais conferidos à Comissão de Acompanhamento, que será constituída para cada projeto integrante do Plano Anual de PPP, tendo de 2 a 5 membros²⁷.

A Comissão de Acompanhamento deve ter composição multidisciplinar para poder atuar na fase de estudo de viabilidade, sendo órgão de excelência técnica do projeto, responsável por se posicionar a respeito da viabilidade ou não do contrato em regime de PPP.

²⁶ Em experiências anteriores (Cabeólica, Águas de Porto Novo – APN e Águas e Energia de Boa Vista), o Estado já havia solicitado estudos de viabilidade de empresas interessadas nos projetos, sendo que tal medida já é de algum modo tradicional na experiência anterior com contratos públicos de longo prazo).

²⁷ Artigo 13º, 16, do Decreto-Lei nº 63/2015: “Antes que sejam iniciados os estudos de pré-viabilidade e viabilidade dos projetos que estejam expressamente mencionados no Plano Anual de PPP, é constituída, mediante Despacho conjunto do membro de Governo responsável pelas Finanças e da tutela setorial, uma comissão de acompanhamento do projeto de parceria em preparação, a qual é composta por um mínimo de 2 (dois) membros e um máximo de 5 (cinco) em representação de cada um dos membros de Governo responsáveis pelas Finanças e tutela setorial.”.

Trata-se do órgão comprometido em posicionar-se sobre a capacidade ou não de cada projeto para concretizar a missão de um contrato em regime de PPP, a saber, o emprego de recursos públicos com qualidade no longo prazo.

A UASE coordenará as atividades das Comissões de Acompanhamento e terá a função de permitir que conhecimentos de uma Comissão possam ser aproveitados por outra, assim como contribuirá para que sejam fornecidos treinamentos e conhecimentos para os membros das Comissões.

4.8 Repercussões orçamentais

Uma das preocupações de diversos países sobre os contratos em regime de PPPs envolvem a temática das consequências orçamentais desse modelo de contrato de longo prazo entre o poder público e a iniciativa privada.

Na medida em que as PPPs implicam em compromissos de pagamento do setor público contratados no longo prazo, muitos países se depararam com desafios relativamente à adequada, previsível e segura mensuração dos impactos fiscais do modelo, tendo desenvolvidas técnicas para assegurar tais desafios.

No início do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, foram introduzidos dados indicativos da importância desse tema “(...) é importante assegurar que o controlo financeiro das PPPs em vigor, assim como das futuras, se centraliza no Ministério das Finanças e do Planeamento, de modo a associar as componentes económica e financeira às correspondentes consequências orçamentais”.

O controle de quanto Cabo Verde gasta por ano com PPPs será regulado pelo Ministério das Finanças, que tem a responsabilidade de estabelecer anualmente, de acordo com a lei de enquadramento orçamental, um limite para gastos com contraprestações de contratos em regime de PPP (Artigo 4º, 4, k, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro).

Cabe mencionar, também, em função da pertinência temática, que previamente à celebração de um contrato em regime de PPP devem ser cumpridas as normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental, devendo ser feito um estudo de impacto orçamental. (Artigo 9º, 1, a, l, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro).

O Ministério das Finanças deverá estabelecer limites prudenciais sobre os compromissos já assumidos ou possíveis de serem assumidos em regime de PPP²⁸, pois, tais compromissos de longo prazo inclusive, têm precedência em relação às demais obrigações contratuais contraídas pela Administração Pública (Artigo 11º, 4, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro).

Nesse campo, a UASE tem papel fundamental pois terá a função de proceder ao registro dos encargos financeiros estimados e assumidos pelo setor público no âmbito das parcerias, elaborando um relatório anual sobre os encargos estimados e assumidos pelo setor público, que será enviado ao Ministro das Finanças (Artigo 25º do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro)²⁹.

4.9 A UASE

Um dos importantes passos dados por Cabo Verde no passado recente relativamente às PPPs foi a criação da então Unidade de Privatizações e PPPs (UPPPP)³⁰, constituída por intermédio da Resolução nº 13/2014, de 13 de Fevereiro, do Conselho de Ministros, e, nos termos da nova orgânica do Ministério das Finanças, denominada Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE).

A UASE, de acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças, é uma equipe de trabalho dependente diretamente do Ministro das Finanças, que tem como responsabilidade, entre outras, a liderança e coordenação dos processos de privatizações e de parcerias público-privadas³¹.

²⁸ Artigo 9º, 1, n, do Decreto-Lei nº 63/2015: “n) Projetar e manter atualizada a estimativa de gastos com contraprestações de contratos em regime de PPP para os próximos 5 (cinco) anos, incluindo passivos contingentes decorrentes de riscos alocados ao parceiro público”. Sobre esse tema, ver: <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>.

²⁹ Há muitas referências internacionais sobre tais atividades, para mais informações sobre a experiência europeia, ver: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>.

³⁰ A UPPP tinha como missão: criar um ambiente favorável à realização das Privatizações e PPPs; e liderar e coordenar o processo de privatizações e PPPs. É possível perceber em diversas passagens da referida Resolução que o objetivo da criação da UPPP foi de assegurar condições mínimas para a formação e desenvolvimento de um grupo especializado no tema, com papel essencial para que a trajetória com PPPs em Cabo Verde contribua efetivamente para o gasto público de qualidade e para o desenvolvimento econômico e social do país. Foi bom base na atuação da UPPP que alguns estudos de privatizações foram realizados nos últimos anos, assim como foi o trabalho da UPPP que contribuiu para a preparação e posterior publicação do Decreto-Lei nº 63/2015.

³¹ Nos termos da nova orgânica do Ministério: “A UASE, no âmbito das privatizações e parcerias público-privadas, tem por incumbência: a) Promover a realização dos estudos necessários à implementação das várias etapas dos processos de privatização e de parceria público-privada; b) Apoiar na promoção e mobilização de parcerias estratégicas internacionais; c) Analisar as propostas técnicas e financeiras apresentadas pelas partes interessadas; d) Realizar as negociações em nome do Governo, quando devidamente indigitada; e) Fazer ao

Este Manual é uma iniciativa coordenada pela então UPPPP, agora UASE, bem como o desenvolvimento da “Ferramenta de Análise de Projetos em regime de PPP”, que será utilizada na implementação do programa de PPPs de Cabo Verde evoluir.

A Ferramenta de Análise de Projetos é um conjunto de planilhas eletrônicas concebido com a finalidade de contribuir com a análise individual e comparativa de possíveis projetos integrantes do Plano Anual de PPPs de Cabo Verde.

A Ferramenta de Análise de Projetos tem condições de ser utilizada durante todo o Ciclo de Vida de uma PPP, desde a fase mais imatura do projeto (proposta preliminar) até a fase mais madura (estudo de viabilidade), situação em que o potencial analítico da ferramenta será experimentado em seu potencial máximo.

O uso da Ferramenta de Análise de Projetos permitirá a sumarização dos elementos mais relevantes dos projetos, permitindo a transformação de dados em informação e conhecimento e, por consequência, viabilizando a comparabilidade de seus elementos fundamentais.

Os dados devem ser imputados nas seguintes secções:

1. Escopo do estudo
 - a. Nesta secção devem ser imputados os dados básicos do projeto, como nome, objeto, dentre outros. Ainda nesta secção há espaço para informar quais estudos foram realizados para o projeto: econômico-financeira; operacional; ambientais etc.
2. Premissas e resultados
 - a. Nesta secção, devem ser digitadas as premissas do projeto, como duração, e valor do contrato, além de necessidade de aval, dentre outras. Na parte reservada aos resultados, há a consolidação do resultado dos principais elementos de uma modelagem financeira, com Receitas, OPEX, CAPEX, TIR etc.
3. Investimentos
 - a. A secção de Investimentos (CAPEX) foi criada para receber dados dos valores necessários para investimentos e reinvestimentos com as obras e setup dos projetos.

Governo recomendações sobre as propostas de privatização e parceria público-privada; e f) O que mais lhe for cometido por lei ou por determinação do Ministro.”

4. Gastos

- a. Na secção Gastos é espaço para consolidação das linhas de Custos e Despesas necessárias a manutenção, gestão e operação do projeto.

5. Receitas

- a. Na secção Receitas deverão ser consolidadas todos os tipos de receitas do projeto. Sejam elas receitas fixas, variáveis, reguladas ou não reguladas (receita extraordinária).

6. Resumo

- a. A secção resumo tem o propósito de consolidar as abas Investimentos, Gastos e Receitas, além de permitir a digitação de Orçamento e o cálculo do impacto orçamentário do projeto sobre o Orçamento.

7. *Value for Money*

- a. A secção do *Value for Money* traz uma estrutura simplificada para cálculo do eventual benefício na elaboração do projeto em regime de uma PPP em detrimento a um processo tradicional de contratação, com a possibilidade de registrar os dados do *Public Sector Comparator* (PSC) aos gastos com a PPP.

8. Alocação de Riscos

- a. Na secção Riscos foi criada uma estrutura de Matriz de Riscos na qual podem ser registrados a “Categoria dos Risco”, a “Descrição”, o “Responsável” por suportar cada um deles, a “Justificativa” pela alocação do risco e a ação de “Mitigação”.

9. Indicadores de desempenho

- a. Os Indicadores de Desempenho receberam uma secção chamada QID (Quadro de Indicadores de Desempenho). Nela é possível registrar cada indicador com seus respectivos elementos a saber: Categoria; Forma de apuração; Fonte; Periodicidade de apuração; Peso; Meta; e Forma de avaliação.

10. Análise preliminar

- a. A secção Análise preliminar, contém critérios para avaliação da priorização de projetos, em que os quesitos qualitativos serão pontuados.

Essa breve explicação tem a finalidade de compartilhar com o leitor deste Manual um trabalho em desenvolvimento da UASE, que em oportunidades futuras serão apresentados com maior nível de detalhe.

4.10 Aplicação

O Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, entrou em vigor a partir de 14 de novembro de 2015, dia seguinte ao de sua publicação.

Logo, desde então, todo o arcabouço jurídico-institucional das PPPs de Cabo Verde passou a ser aplicável, inclusive para os eventuais projetos enquadráveis como contrato em regime de PPP e que ainda estavam tramitando, não tendo sido, portanto, convertidos em contratos celebrados antes de 14 de novembro de 2015.

5 Ciclo de vida de uma PPP: visão geral

A tramitação de uma PPP é um processo de tomada de decisão governamental que demanda seu tempo, caracterizado por diversas etapas desde o momento em que o Ministério das Finanças recebe ideias de PPPs (Propostas Preliminares ou Manifestações de Interesse da Iniciativa Privada – MIPs) até o momento em que o contrato em regime de PPP é celebrado e, então, inicia-se a fase mais longa de gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato (que dura até o momento em que o contrato em regime de PPP for extinto).

Na experiência recente de Cabo Verde com contratos público-privados de longo prazo, em média, do momento da priorização do projeto até a celebração do contrato consumiu-se em média 27 meses³².

Uma das inovações do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, (Artigo 13º), e principal objeto desse Manual, foi o estabelecimento de 6 (seis) etapas cronológicas do ciclo de vida de uma PPP, indicadas na figura abaixo.

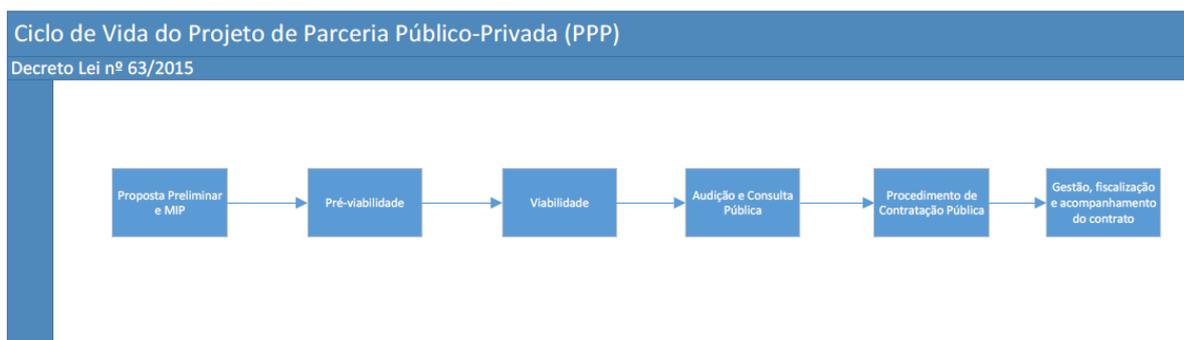


Figura 1: Ciclo de vida do projeto de Parceria Público-Privada (PPP)

A ideia inerente a evolução cronológica de um projeto em regime de PPP envolve o gradativo avanço de sua maturidade. Ou seja, de uma ideia de possível contrato em regime de PPP (Proposta Preliminar ou MIP), o projeto avança, ganha legitimidade política, densidade técnica, passa pela audição e consulta pública e, depois do tempo necessário, o Conselho de Ministros aprovar o modelo de contratação em regime de PPP, a iniciativa será objeto do procedimento de contratação pública. Apenas depois de todas essas etapas o projeto poderá se tornar um contrato em regime de PPP e,

³² Foram analisados os prazos da Cabeóica, Águas de Porto Novo (APN) e Águas e Energia de Boa Vista (AEB).

portanto, terá início a fase mais longa do ciclo de vida, de gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato.

Nesse Manual serão detalhadas as etapas selecionadas na imagem abaixo, pois o foco é a formação da carteira de projetos de PPP (Plano Anual), assim como a elaboração e aprovação dos estudos de viabilidade e a autorização de realização do concurso (Tramitação do Projeto de PPP).

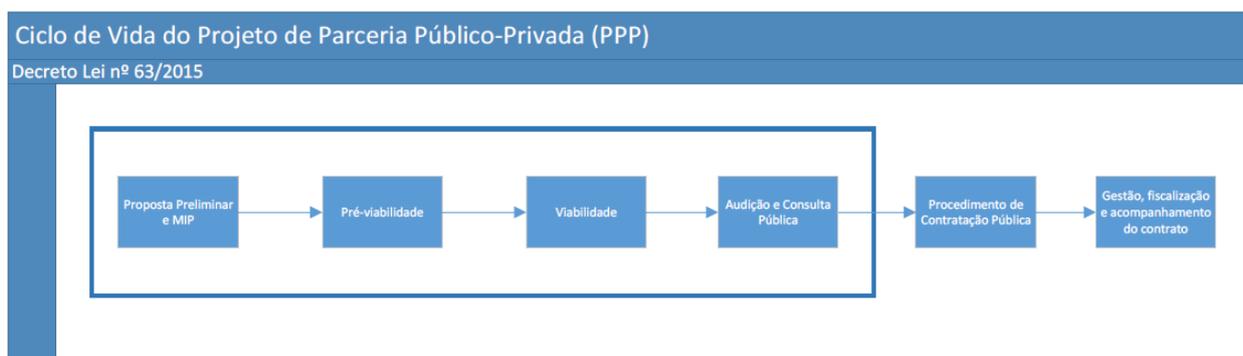


Figura 2: Etapas do ciclo de vida foco deste Manual

6 Formação do Plano Anual de PPPs

As PPPs são regimes de contratação pública que complementam os modos com que tradicionalmente o poder público gasta recursos públicos no provimento de serviços aos cidadãos e às empresas.

Trata-se de um acordo contratual de longo prazo e, pela sua própria natureza, complexo para ser priorizado, concebido, estruturado, contratado e gerido. É um modelo de contratação usado para alguns casos e que demanda circunstâncias específicas para ser implantado com sucesso.

Em função desse contexto, a própria tomada de decisão governamental sobre PPPs acaba sofrendo consequências decorrentes da complexidade do modelo. Uma das consequências é o fato de que, diante da tramitação de uma PPP, os diversos órgãos públicos envolvidos no processo acabam sofrendo carga adicional de trabalho em função da complexidade envolvida na concepção de um contrato de longo prazo.

Diante do fato de que os recursos públicos disponíveis para avaliar PPPs são restritos (recursos financeiros, humanos, etc.) e diante do fato de que PPPs representam compromissos de pagamento no longo prazo (onerando muitas vezes por dezenas de anos o orçamento público), é necessário que o processo de tomada de decisão do setor público sobre um projeto seja especialmente desenhado para contribuir para uma deliberação pública de qualidade, equilibrando de modo ótimo as dimensões da técnica e da política.

O Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, trouxe muitos elementos sobre essa tomada de decisão. Nas próximas páginas, apresentaremos, em formato de fluxos, as etapas lógicas relacionadas à gestão do Programa de PPPs de Cabo Verde.

O esforço de explicitar tais etapas e apresentar os argumentos associados a elas serve para alinhar as dezenas de órgãos públicos que necessariamente participam da construção de um programa de PPP de grande qualidade para Cabo Verde.

Todos os gestores e órgãos públicos interessados em desenvolver PPPs em suas respectivas áreas devem ter consciência dos passos associados ao ciclo de vida de uma PPP, assim como prever uma estimativa de horas associadas a cada uma das etapas de evolução do projeto. Do contrário, alguns projetos serão iniciados, mas não serão concluídos com a qualidade desejada ou no tempo estimado.

No caso do Ministério das Finanças, que, nos termos da legislação (artigo 4º, 1, b, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro), é o responsável por dar andamento às diretrizes gerais do Conselho de

Ministros no tema das PPPs e por coordenar os demais órgãos essenciais envolvidos na governança do programa de PPP, os desafios associados são muitos.

Pela função desempenhada, de coordenação do Programa de PPPs, o Ministério das Finanças provavelmente terá seus recursos humanos, em especial da UASE, pressionados pela carga de trabalho associada à atividade de avaliar projetos a serem implantados via contratos público-privados de longo prazo.

Logo, é de fundamental importância que sejam estabelecidas regras claras de tramitação dos projetos com o objetivo de imprimir eficiência na coordenação das atividades associadas ao Programa de PPPs. Os procedimentos, portanto, têm a finalidade de permitir que o Ministério das Finanças seja de fato um propulsor da qualidade do Programa de PPPs e não um gargalo ou âncora a respeito da evolução das PPPs.

Como será observado nesta seção, uma peça fundamental é o Plano Anual de PPPs, conceituado como a lista de projetos de interesse público de Cabo Verde que poderão ser objeto de estudos de pré-viabilidade e viabilidade de PPP.

Cabe ressaltar que a validade do Plano de PPPs é anual, com eventuais atualizações no prazo de seis meses de sua aprovação. Logo, em regra, o fluxo apresentado a seguir é executado anualmente em Cabo Verde. Essa condição, prevista no Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, confere previsibilidade ao Programa de PPPs, permite que todos os órgãos públicos interessados se preparem e, acima de tudo, contribui para que o Ministério das Finanças tenha condições de dar a devida atenção dos projetos priorizados pelo Conselho de Ministros.

Os passos que determinam a formação do Plano Anual de PPP, tema da atual seção, são apresentados na imagem a seguir, sendo que o fluxo se inicia com as premissas estratégicas do Conselho de Ministros e o último momento do fluxo é a aprovação do Plano Anual de PPPs pelo próprio Conselho de Ministros.

Formação do Plano de Parceria Público-Privada (PPP)

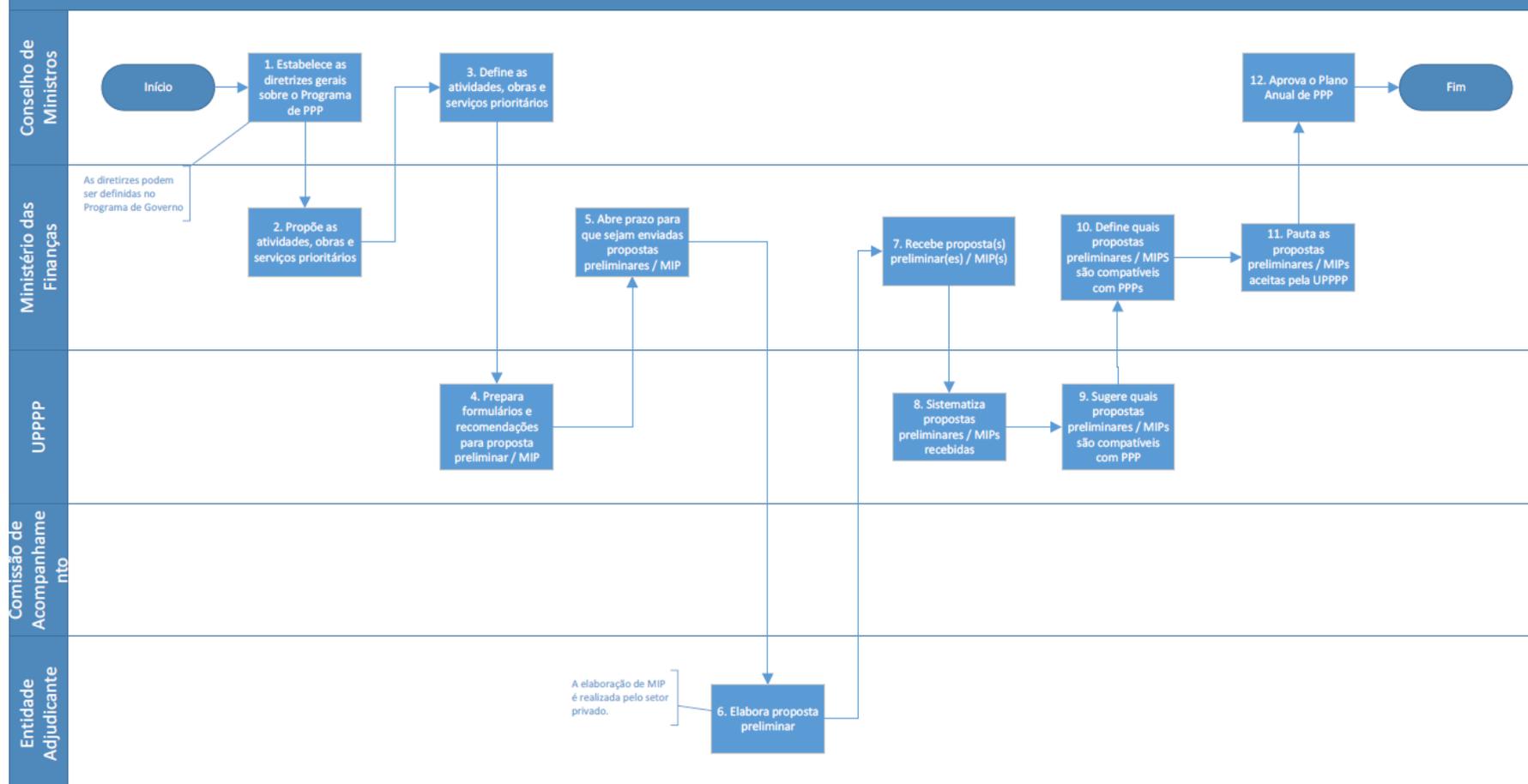


Figura 3: Formação do Plano de Parceria Público-Privada (PPP)



Serão apresentados a seguir os segmentos do Fluxo de Formação do Plano de PPPs, que apresentarão detalhes de cada momento do fluxo³³.

³³ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.



6.1 Momento 1 – Visão inicial de prioridades para PPPs

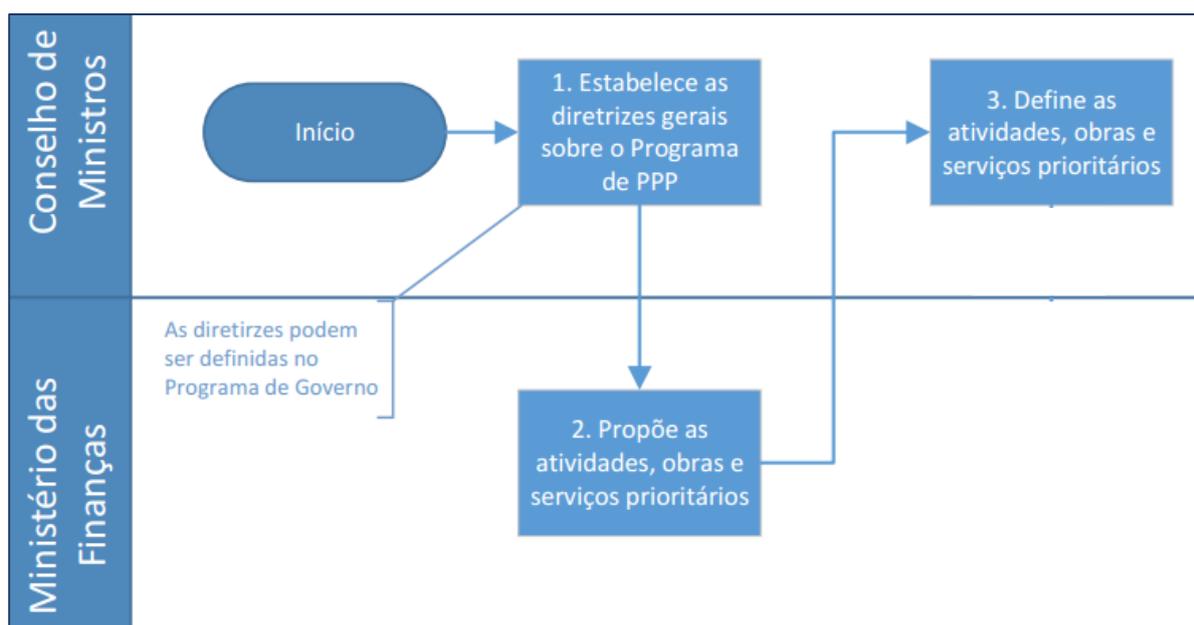
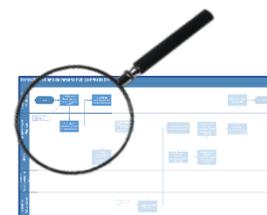


Figura 4: Etapas 1 a 3 do fluxo do Plano de Parceria Público-Privada (PPP)

SÍNTESE	
Elemento chave	Priorização
Participantes	Conselho de Ministros e Finanças
Principal decisor	Conselho de Ministros

Diversas são as prioridades dos Ministérios de Cabo Verde. Diante de tais prioridades, são os representantes eleitos aqueles legitimados para estabelecer como e quando tais prioridades serão satisfeitas.

No caso do Programa de PPPs, cabe ao Conselho de Ministros estabelecer as diretrizes gerais sobre o as PPPs do país (Item 1 do Fluxo do Plano de PPP). Aqui, não estamos a falar de definir projetos prioritários. A fase de definição dos projetos prioritários será explicada adiante.

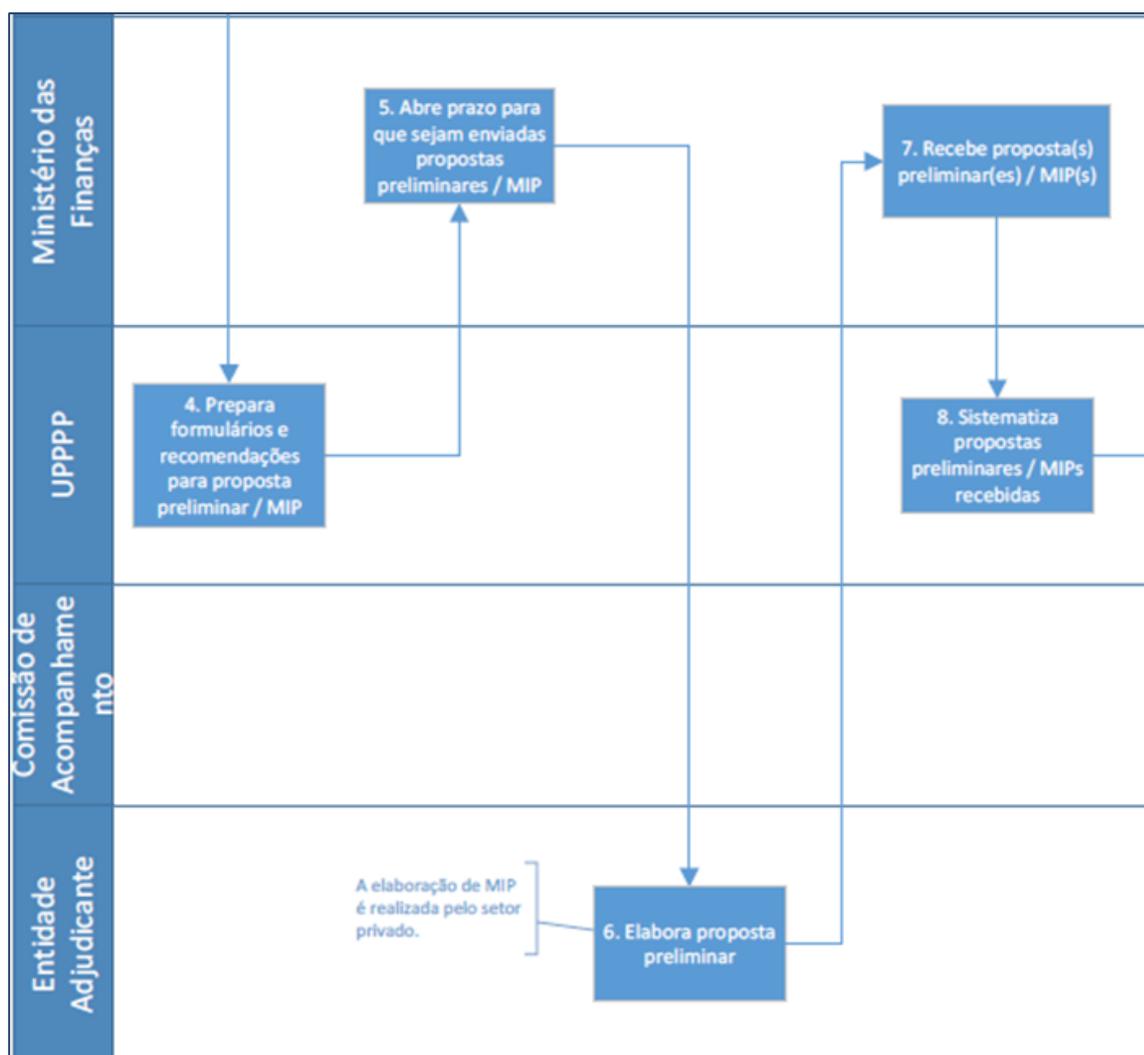
Por diretrizes gerais, caberá ao Conselho de Ministros sinalizar, por exemplo:

- Setores prioritários: energia, água, aeroportos, portos, etc.;
- Perfis de parceiros privados que gostaria de incentivar no campo das PPPs;
- Parcela do orçamento anual que pode ser comprometida com PPPs;
- Relações entre temas do Programa de Governo da Legislatura vigente e possíveis contratos em regime de PPPs; e
- Outras diretrizes políticas gerais que julgar pertinentes.

Com base em tais diretrizes, o Ministro das Finanças proporá as atividades, obras e serviços que poderiam ser executados em regime de PPPs (Item 2 do Fluxo do Plano de PPP). Nessa etapa, o Ministério das Finanças, como órgão que tem uma visão holística sobre as demandas de todos os outros Ministérios, conceberá um rol de iniciativas que poderiam ser priorizadas pelo Conselho de Ministros que, ao final, aprovará a sugestão do Ministro das Finanças.

Esse é, portanto, o primeiro momento da formação do Plano de PPPs, que se conclui com a sinalização do Conselho de Ministros da visão inicial, preliminar e provisória das prioridades para as PPPs (Item 3 do Fluxo do Plano de PPP). Trata-se, portanto, de um primeiro elemento de entrada do processo decisório das PPPs em Cabo Verde.

6.2 Momento 2 – Obtenção de subsídios das Entidades Adjudicantes e da iniciativa privada³⁴



³⁴ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas**

SÍNTESE	
Elemento chave	Propostas Preliminares e MIPs
Participantes	Finanças, UASE, Entidades Adjudicantes
Principal decisor	UASE

Obtida a sinalização do Conselho de Ministros a respeito da visão inicial, preliminar e provisória das prioridades para as PPPs (Item 3 do Fluxo do Plano de PPP), será necessário testar, do ponto de vista técnico, a maior ou menor aptidão da visão inicial de prioridades em regime de PPP com base em premissas conceituais que sinalizam a possibilidade de enquadramento no modelo.

Adicionalmente, é fundamental avaliar se há o efetivo interesse das entidades adjudicantes em defender a priorização de suas respectivas iniciativas em regime de PPP, assim como avaliar onde residem os interesses iniciais da iniciativa privada no campo das PPPs. Nesse sentido, o segundo momento da formação do Plano de PPPs envolve a criação de uma janela anual para que as entidades adjudicantes³⁵ e para que representantes da iniciativa privada possam apresentar ideias de possíveis PPPs.

A finalidade dessa etapa é irrigar ou oxigenar o processo decisório do Conselho de Ministros com informações e demandas dos diversos órgãos governamentais que gostariam de trilhar o caminho das PPPs para satisfazer demandas de interesse públicos de suas respectivas áreas.

Adicionalmente, não há PPPs sem que haja empresas interessadas em tomar os riscos que o governo pretende transferir via PPPs e, conseqüentemente, buscar os retornos decorrentes da assunção contratual dos riscos.

para fins deste Manual como competências da UASE. Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

³⁵ Artigo 2º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015: "(...) podem ser parceiros públicos: a) O Estado e os serviços de sua Administração Direta; b) Os Institutos Públicos, seja qual for o respectivo grau de autonomia, incluindo as Fundações Públicas, c) As Empresas Públicas do setor empresarial estadual; e d) Outras entidades constituídas pelas entidades a que se referem as alíneas anteriores com vista à satisfação de necessidades de interesse geral". do Artigo 4º, I, d, do Decreto-Lei nº 63/2015: "entidades e órgãos da Administração Direta ou Indireta que pretendam, em seus respectivos âmbitos de atuação, apoiar a UPPPP [UASE] a promover e implementar procedimentos de contratação pública em regime de PPP, cabendo aos mesmos a responsabilidade de gerir e fiscalizar os contratos celebrados".

Logo, é nesse momento que o Governo de Cabo Verde se abrirá para entrar em contato com ideias de empresas sobre possíveis PPPs (são as denominadas MIPs – Manifestações de Interesse da Iniciativa Privada³⁶). Nessa fase, já se tem um teste de mercado preliminar sobre o nível de interesse da iniciativa privada nacional e estrangeira sobre possíveis PPPs.

As ideias enviadas, provenientes do setor público e da iniciativa privada, podem ser aderentes ou não à visão inicial de prioridades do Conselho de Ministros, que, posteriormente, terá a oportunidade de definir a versão final da carteira de prioridades.

A janela para o recebimento de ideias de PPPs será aberta pelo Ministro das Finanças, que, previamente, divulgará os formulários e diretrizes para preenchimento concebidas pela UASE³⁷ para uso por órgãos do setor público e por entidades da iniciativa privada que pretendam enviar ideias durante o prazo estabelecido pelo Ministério (Itens 4 e 5 do Fluxo do Plano de PPP). A finalidade dos formulários e diretrizes para preenchimento é a de garantir a padronização das informações enviadas e a de estabelecer a mínima comparabilidade entre as iniciativas.

Quanto às nomenclaturas, as ideias do setor público são denominadas de Propostas Preliminares³⁸ e as ideias da iniciativa privada são denominadas Manifestações de Interesse da Iniciativa Privada (MIPs)³⁹ (Item 6 do Fluxo do Plano de PPP).

As Propostas Preliminares e as MIPs são “embriões” de uma PPP, revelam uma visão inicial sobre o projeto e assume-se como natural que tenham pouca maturidade analítica sobre como seria a eventual PPP. Tais documentos devem ter conteúdos mínimos para possibilitar a análise quantitativa e qualitativa das ideias pelo Ministério das Finanças e pela UASE.

Em função da expectativa de que as iniciativas tenham grau de maturidade mais baixo, a tendência é que haja mais registros de elementos qualitativos quando em comparação com os elementos quantitativos (investimento, custo operacional, etc.). Os elementos qualitativos, contribuem para

³⁶ Artigo 13º, 1, a do Decreto-Lei nº 63/2015.

³⁷ A UASE deverá preparar, além dos formulários, as respectivas diretrizes de preenchimento e as premissas para a avaliação e pontuação das propostas preliminares e MIPs. A qualidade do formulário e a capacidade de comunicação sobre as expectativas associadas ao seu preenchimento são decisivas para a definição da qualidade da informação que será enviada ao Ministério das Finanças.

³⁸ Artigo 13º, 2, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro: “Proposta preliminar é o documento preparado pela entidade adjudicante que apresenta considerações sobre a compatibilidade da satisfação de uma ou mais necessidades públicas com o regime de PPP”.

³⁹ Artigo 14º, 2, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro: “O (sic) MIP é o documento preparado por uma ou mais empresas que apresenta uma ideia de contrato em regime de PPP e solicita autorização para realizar, por sua conta e risco, os respectivos estudos de viabilidade”.

avaliação das Propostas Preliminares e MIPs por propiciar a reflexão sobre diversos critérios, por exemplo:

- a necessidade coletiva que se pretende satisfazer;
- o tempo necessário para satisfazer a necessidade coletiva;
- o grau de complexidade técnica inerente as obras e serviços objeto da eventual PPP;
- a possibilidade de receita não regulada ou receita extraordinária;
- de entre outros.

Espera-se que tais documentos sejam bastante maduros sobre a necessidade pública em questão e que defendam com qualidade a compatibilidade da solução de uma certa necessidade pública via regime de PPP (defesa do enquadramento). Ademais, se a ideia for incorporada no Plano de PPPs haverá, em outras etapas do ciclo de vida do projeto, outros momentos para que as iniciativas passem pelas fases de pré-viabilidade e viabilidade, as quais serão apresentadas a seguir, caracterizadas pela maior densidade analítica.

É importante ressaltar que, qualquer que seja a origem da ideia de PPP, quanto maior for o esforço do Ministério das Finanças de promover e divulgar a própria existência da janela para o recebimento de ideias (Item 5 do Fluxo do Plano de PPP), maior será a qualidade da deliberação pública sobre o Plano de PPPs.

Encerrado o prazo para o envio de Propostas Preliminares e MIPs, o Ministério das Finanças terá recebido uma quantidade razoável de ideias de iniciativas cuja contratação pretende-se seja feita em regime de PPP (Item 7 do Fluxo do Plano de PPP).

Ato contínuo, a UASE sistematizará as Propostas Preliminares e MIPs recebidas, tendo em vista a deliberação anterior do Conselho de Ministros (diretrizes, atividades, obras e serviços prioritários), e concluirá a análise técnica a respeito da maior ou menor compatibilidade das ideias com o regime das PPPs.

Nessa fase, a UASE fará o saneamento das ideias recebidas, podendo, por exemplo, verificar se os formulários foram preenchidos adequadamente, solicitar informações adicionais, solucionar dúvidas ou omissões, permitindo-se, por fim, a análise comparativa entre as iniciativas recebidas.

Como apenas algumas iniciativas (Propostas Preliminares e MIPs) serão priorizadas pelo Conselho de Ministros, é fundamental que elas sejam minimamente comparáveis entre si previamente à definição do Plano Anual de PPP.

6.3 Momento 3 – Deliberação do Conselho de Ministros⁴⁰

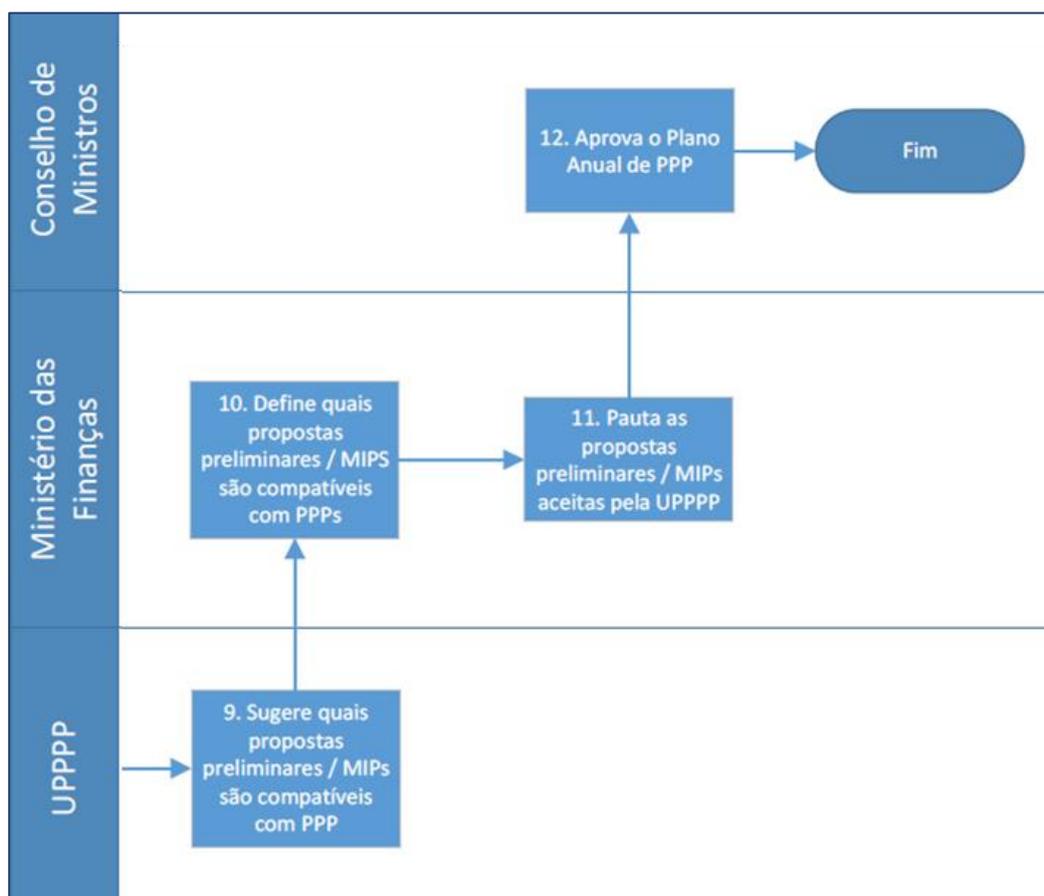
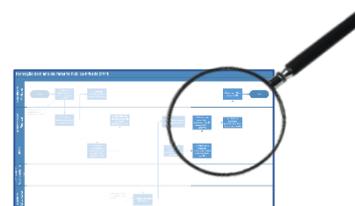


Figura 6: Etapas 9 a 12 do fluxo do Plano de Parceria Público-Privada (PPP)

⁴⁰ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, a respeito da UPPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

SÍNTESE	
Elemento chave	Plano Anual de PPP
Participantes	Conselho de Ministros, Finanças e UASE
Principal decisor	Conselho de Ministros

Após ter sistematizado as ideias recebidas do poder público e da iniciativa privada (Item 8 do Fluxo do Plano de PPP), a UASE sugerirá ao Ministro das Finanças quais são as Propostas Preliminares e MIPs que são compatíveis com o regime das PPPs (Item 9 do Fluxo do Plano de PPP).

Para realizar com qualidade essa atividade, a UASE concebeu a ferramenta de apoio à tomada de decisão que contribui com a hierarquização das Propostas Preliminares e MIPs, do ponto de vista da maior ou menor aderência das iniciativas ao regime de PPP.

A UASE, portanto, usando mecanismos para a avaliação de elementos essenciais das ideias de PPP e se valendo da Ferramenta de Análise de Projetos⁴¹, em especial da sua parte reservada para a Análise Preliminar, terá condições de sugerir ao Ministro das Finanças a lista de iniciativas que poderiam integrar o Plano Anual de PPPs.

O Ministro das Finanças (Item 10 do Fluxo do Plano de PPP) avaliará a hierarquização das iniciativas realizada pela UASE, em função de variáveis previamente concebidas e definidoras da maior ou menor qualidade das propostas preliminares e MIPs.

Ato contínuo, apresentará ao Conselho de Ministros, para aprovação ou rejeição individualizada, o rol de iniciativas que, na visão do Ministro das Finanças, deveriam compor o Plano Anual de PPPs (Item 11 do Fluxo do Plano de PPP).

O esforço da UASE e do Ministério das Finanças será de, objetivamente, permitir uma análise comparativa das iniciativas com enfoque no nível de maturidade de cada ideia e da compatibilidade das demandas com o regime das PPPs. Será feito, portanto, um trabalho de análise técnica das iniciativas apresentadas.

Por maior que seja o esforço técnico da UASE e do Ministério das Finanças, o Conselho de Ministros será soberano para estabelecer as prioridades do Plano de PPPs, independentemente do esforço analítico e do tratamento isonômico das iniciativas que tenha sido feito anteriormente.

⁴¹ Ver item 3.9 deste Manual.

Em regra, o Plano de PPPs apresentará um rol de possíveis projetos de PPP que ainda precisarão percorrer todas as demais fases do ciclo de vida previsto no Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro⁴².

A aprovação do Plano de PPPs tem as seguintes externalidades positivas:

- Incentiva a preparação adequada das entidades adjudicantes que queriam avaliar PPPs em suas respectivas áreas;
- Adiciona maior racionalidade a tomada de decisão sobre priorização;
- Permite ao Ministério das Finanças se preparar para apoiar as entidades adjudicantes;
- Organiza o relacionamento entre governo e iniciativa privada interessada em PPPs;
- Confere previsibilidade à pauta de trabalho/ pipeline de projetos da UASE e do Ministério das Finanças para o ano seguinte;
- Permite ao Conselho de Ministros avaliar, delimitar por 12 meses e acompanhar a carteira de possíveis projetos de PPP do país; e
- Contribui para a promoção dos projetos e o engajamento antecipado de empresas, consultores, bancos e seguradoras que deverão participar, eventualmente, das próximas fases do ciclo de vida das PPPs.

Os três momentos indicados acima compõem a fase de Formação do Plano Anual de PPPs. Logo, pretende-se que o Plano Anual de PPPs aprovado pelo Conselho de Ministros possa, então, ser gerido pelo Ministério das Finanças (tema que será abordado na seção seguinte).

Parece fundamental criar uma cultura que incentive o respeito à janela anual para que as entidades adjudicantes e para que representantes da iniciativa privada possam apresentar ideias de possíveis PPPs. Como contrapartida ao respeito à janela anual, o Ministério das Finanças e a UASE sinalizam que darão atenção prioritária à análise de Propostas Preliminares e MIPs apresentadas na janela anual.

Fora da janela anual, as ideias da iniciativa privada e do setor público eventualmente poderão ser enviadas ao Ministério das Finanças (a depender da regulamentação dessa possibilidade). Entretanto, o Ministério e a UASE não terão o compromisso de analisá-las prontamente, pois, a partir do momento

⁴² Artigo 4º, 2, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de janeiro: “O Conselho de Ministros, anualmente, delibera e aprova o plano de PPP de Cabo Verde, documento que contempla a carteira de projetos cuja contratação é priorizada pelo Estado em regime de PPP.”.

em que o Plano Anual de PPPs é aprovado pelo Conselho de Ministros, por intermédio de Resolução, toda a atenção recairá sobre as iniciativas prioritizadas.

Como se verá a seguir, o Plano Anual de PPPs não será imutável pelo prazo de 12 meses, pois, o próprio Conselho de Ministros poderá, se achar conveniente e oportuno, retirar projetos da carteira que não passaram no estudo de pré-viabilidade ou de viabilidade, incluindo eventuais novas Propostas Preliminares ou MIPs recebidas fora da janela anual ou iniciativas que foram enviadas dentro da janela anual, mas que não foram prioritizadas quando da aprovação do Plano Anual⁴³.

⁴³ Artigo 4º, 3, a do Decreto-Lei nº 63/2015: “3. É também responsabilidade do Conselho de Ministros: a) Rever a carteira de PPP de 6 (seis) em 6 (seis) meses, excluindo projetos cujos estudos de viabilidade revelem ser inadequados a sua implantação em regime de PPP e, se for o caso, substituindo-os por outros projetos, cujos estudos de pré-viabilidade sinalizaram a compatibilidade inicial de sua implantação em regime de PPP.”. Percebe-se também nesse dispositivo que está implícita a consciência de que a capacidade de trabalho UASE será limitada, em certo tempo e espaço, para “dar andamento e coordenar o desenvolvimento dos estudos de pré-viabilidade e viabilidade dos projetos que estejam expressamente mencionados no plano anual de PPP” (Artigo 4º, 5, b do Decreto-Lei nº 63/2015). Logo há uma hierarquia inerente aos seguintes estágios de maturidade das iniciativas (da menor para a maior força ou maturidade): (i) Propostas Preliminares ou MIPs recebidas e validadas pela UASE/Ministério das Finanças, mas não incluídas pelo Conselho de Ministros no Plano Anual de PPPs; (ii) Propostas Preliminares ou MIPs recebidas, validadas pela UASE/Ministério das Finanças e incluídas pelo Conselho de Ministros no Plano Anual de PPPs; (iii) Estudos de Pré-viabilidade em andamento; (iv) Estudos de Pré-viabilidade concluídos, mas não aprovados pelo Conselho de Ministros; (v) Estudos de Pré-viabilidade concluídos e aprovados pelo Conselho de Ministros; (vi) Estudos de viabilidade em andamento; (vii) Estudos de viabilidade concluídos, mas não aprovados pelo Conselho de Ministros; (viii) Estudos de viabilidade concluídos e aprovados pelo Conselho de Ministros. Apenas estes últimos poderão receber autorização para a realização do procedimento de contratação pública.

7 Tramitação do Projeto de PPP

Após a aprovação do Plano Anual de PPPs pelo Conselho de Ministros, tem início a gestão da carteira de iniciativas prioritizadas de ideias de PPP's.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o Plano Anual de PPPs, em regra⁴⁴, contempla apenas ideias de possíveis PPPs, portanto, as iniciativas têm pouca maturidade. Em segundo lugar, , que as ideias devem passar, necessariamente, por momentos formais em que serão avaliadas as evoluções individuais dos projetos que compõem o Plano de PPPs (passando pelas fases de pré-viabilidade e viabilidade).

Nos termos do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, o ciclo de vida de um projeto de PPP, depois da sua inclusão no Plano de PPPs, envolve, ainda, a pré-viabilidade; a viabilidade; a audição e a consulta pública; o procedimento de contratação pública; e a gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato em regime de PPP.

Nesta seção, abordaremos a tramitação dos projetos de PPP incluídos formalmente no Plano Anual de PPPs até que o projeto seja arquivado ou até que Conselho de Ministros autorize a realização do concurso publicou ou do ajuste direto da PPP.

O fluxo associado à tramitação dos projetos rumo à contratação da PPP (Fluxo do Projeto de PPP) é bastante mais complexo do que o fluxo da Formação do Plano de PPPs, indicado na seção anterior.

Há que se mencionar também que, enquanto o fluxo da Formação do Plano de PPPs dedica-se a um conjunto de iniciativas, o fluxo da Tramitação do Projeto de PPP dedica-se à escala do projeto individualmente considerado, não da carteira (trata-se de opção metodológica para permitir a visualização da tramitação isolada de um projeto).

⁴⁴ Excepcionalmente um projeto com maturidade maior poderá já integrar o Plano de PPPs e, nesse caso, tramitará normalmente pelo fluxo do Projeto de PPP, indicado abaixo.

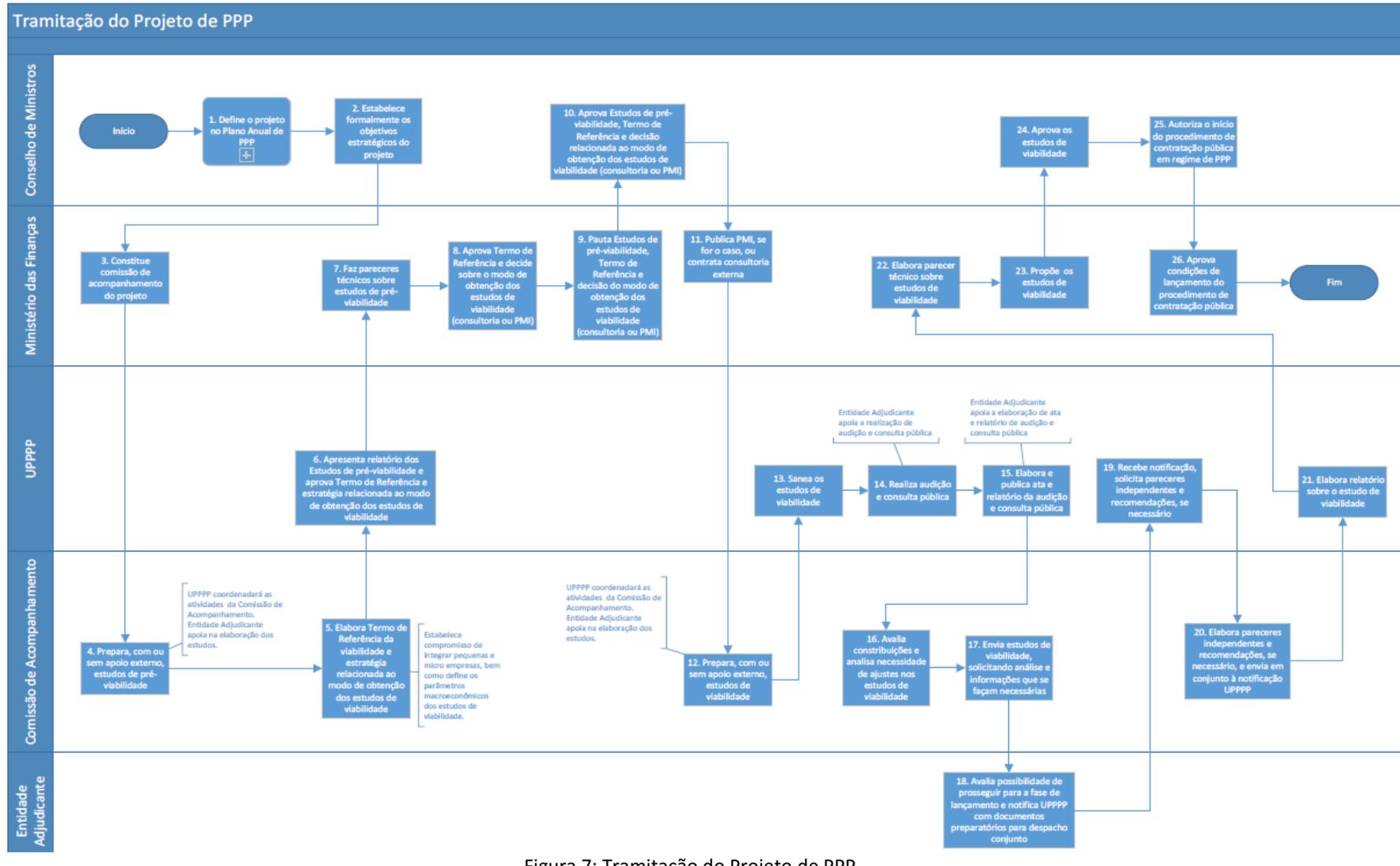


Figura 7: Tramitação do Projeto de PPP

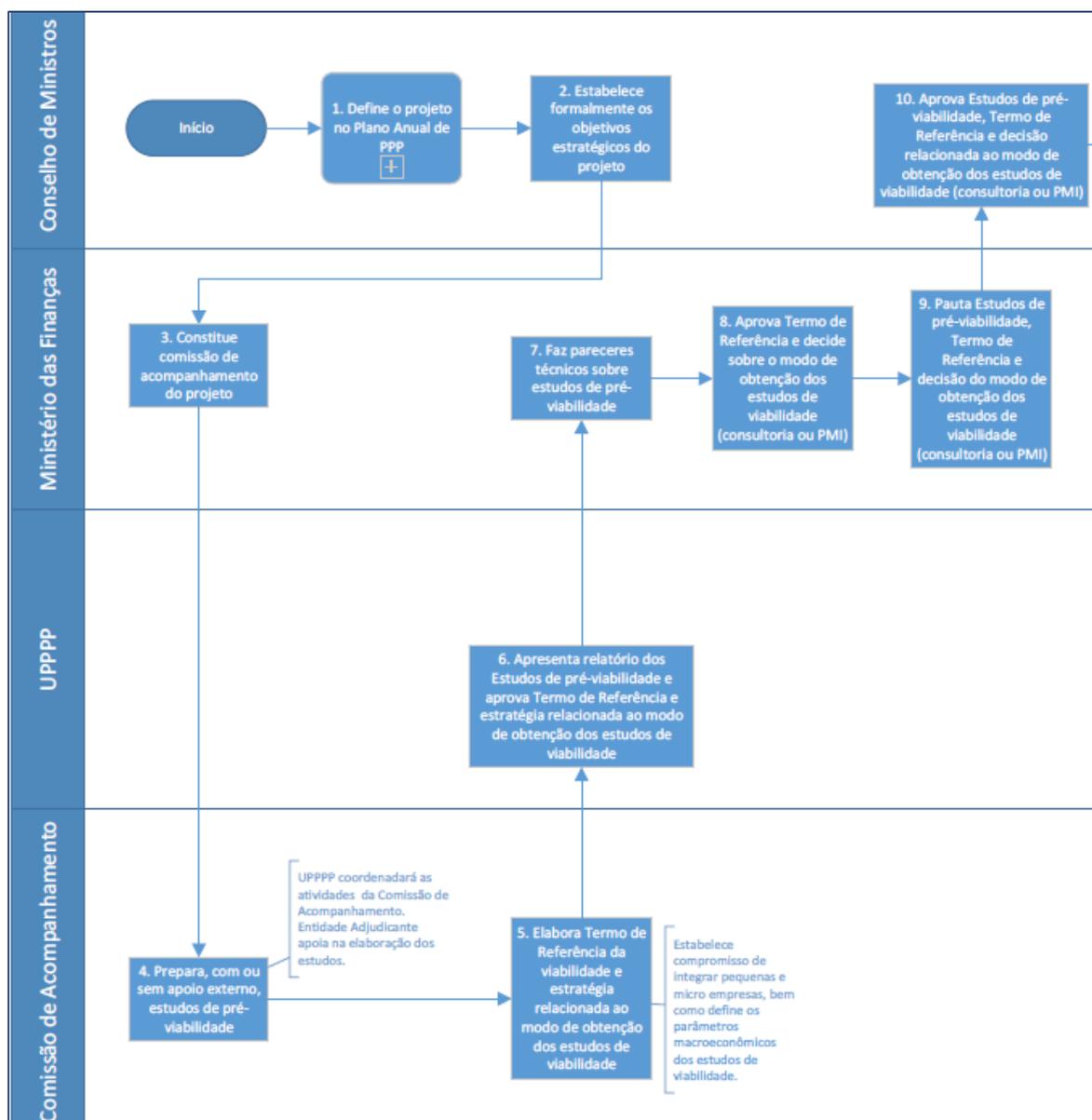


Do ponto de vista global, durante a evolução e tramitação dos projetos, na medida em que as etapas abaixo indicadas sejam concluídas, o Conselho de Ministros será pautado para deliberar sobre a evolução dos projetos⁴⁵. Como o Fluxo do Projeto⁴⁶ pode demorar muitos meses para ser concluído, o Decreto-Lei definiu momentos específicos de consulta ao Conselho de Ministros, com a finalidade de que haja tomada de decisões de aprovação ou rejeição dos estudos de pré-viabilidade, assim como a aprovação ou rejeição dos estudos de viabilidade.

⁴⁵ Serão indicadas, abaixo, os momentos de deliberação do Conselho de Ministros sobre os projetos individualmente considerados.

⁴⁶ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

7.1 Momento 1 – Pré-viabilidade e definição sobre como realizar a viabilidade⁴⁷



⁴⁷ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas**

SÍNTESE	
Elemento chave	Pré-viabilidade
Participantes	Conselho de Ministros, Finanças, UASE e Comissão de Acompanhamento
Principal decisor	Conselho de Ministros

A tramitação de cada iniciativa em regime de PPP parte da premissa de que se trata de um projeto incluído formalmente no Plano Anual de PPPs, como foi possível observar na seção anterior (Item 1 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Além disso, para que o fluxo de Tramitação do Projeto de PPP inicie-se, é fundamental que o Conselho de Ministros estabeleça quais são os objetivos estratégicos do projeto (Item 2 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

A indicação dos objetivos estratégicos é uma etapa fundamental na evolução do projeto, pois, os os mesmos são as diretrizes políticas que serão os alicerces das etapas seguintes, eminentemente técnicas.

O Conselho de Ministros, legitimado para tanto, irá apresentar quais são as expectativas de política pública do possível projeto de PPP, que serão o norte durante os trabalhos técnicos de pré-viabilidade e viabilidade.

O desenvolvimento do estudo de pré-viabilidade e viabilidade de PPPs é uma atividade bastante desafiadora. É fundamental para a boa tramitação do projeto que a complexidade dessas tarefas não sejam acompanhadas da ausência de diretrizes políticas claras para cada projeto. O estabelecimento de diretrizes políticas claras permite que os conflitos de escolha a serem enfrentados pelos técnicos na fase de estudos sejam resolvidos diante de um norte político certo e fundamentado. A ausência de diretrizes políticas claras, por outro lado, pode fazer com que, consciente ou inconscientemente, os conflitos de escolha a serem enfrentados pelos técnicos na fase de estudos acabem por se misturar com decisões que são eminentemente políticas e pertencem, nos termos do Decreto-Lei, ao Conselho de Ministros.

para fins deste Manual como competências da UASE. Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

Muitas vezes os projetos de PPP podem ter objetivos políticos que são contraditórios entre si. Por exemplo, um projeto de saneamento pode ter três objetivos políticos claros: universalização dos serviços o quanto antes; relevante integração de pequenas e médias empresas na cadeia de fornecedores da futura concessionária; e ser pouco oneroso para o Estado e para os usuários, que pagarão tarifas ou taxas.

Tais objetivos são contraditórios porque dificilmente serão igualmente maximizados ao mesmo tempo. Universalização acelerada implica em vultosos investimentos nos primeiros anos do contrato de PPP, tendo impactos nos custos do contrato para o Estado e para os usuários; e, eventualmente, uma grande integração de pequenas e médias empresas de Cabo Verde na cadeia de suprimentos do projeto pode também gerar maior ônus para o Estado e para os usuários (pressupondo que a concessionária teria que, por exemplo, treinar e contribuir com a evolução das empresas nacionais diante de uma tecnologia desconhecida no território nacional).

Logo, é necessário que o Conselho de Ministros explicithe tais diretrizes estratégicas com bastante serenidade e com algum grau de perenidade, pois mudar as diretrizes estratégicas durante o projeto pode gerar trabalhos adicionais, atrasar ou até mesmo inviabilizar a própria evolução do projeto rumo à eventual celebração da PPP.

Com os objetivos estratégicos definidos, caberá ao Ministro das Finanças constituir a Comissão de Acompanhamento do projeto (Item 3 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP), que é o elemento fundamental na evolução do projeto.

A Comissão de Acompanhamento será constituída mediante Despacho Conjunto do Ministro das Finanças e do membro de Governo responsável pela tutela setorial. A Comissão será composta por um mínimo de 2 (dois) membros e no máximo 5 (cinco) membros⁴⁸.

A definição dos membros da Comissão é uma atividade extremamente relevante, pois é fundamental que sejam selecionados gestores públicos com conhecimentos, recursos e tempo disponível para contribuir decisivamente para a evolução do projeto.

Se tal atividade não for realizada com a consciência adequada, toda a construção associada ao Plano Anual de PPPs poderá estar em risco, pois os estudos de viabilidade não se materializam automaticamente, mas sim através do empenho e das condições criadas para que a Comissão de Acompanhamento possa se desincumbir de suas responsabilidades.

⁴⁸ Artigo 13º, 16, do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro.

Os membros da Comissão de Acompanhamento devem ter formação técnica adequada à avaliação da PPP, comprovada, designadamente, através de formação académica, experiência ou reconhecimentos significativos na área⁴⁹.

As Comissões de Acompanhamento são, portanto, grupos de trabalho formados por técnicos do Estado com a finalidade de preparar, com ou sem apoio externo, estudos de pré-viabilidade e estudos de viabilidade de projetos em regime de PPP⁵⁰.

Sob a coordenação da UASE, a Comissão de Acompanhamento será a grande responsável pela tramitação do projeto de PPP. Sua primeira tarefa é preparar os estudos de pré-viabilidade (Item 4 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP), mas, como será visto adiante, essa é apenas a primeira das atividades da Comissão, que tem papel fundamental durante todo o ciclo de vida projeto de PPP⁵¹.

O estudo de pré-viabilidade da iniciativa em regime de PPP deve ser compreendido como estudo multidisciplinar que tem a finalidade de responder se há condições mínimas para que a ideia de contrato em regime de PPP possa prosperar, contemplando o modelo de negócio inicial, estimativa de investimento e custo operacional preliminares, assim como aspectos jurídicos do contrato⁵².

Trata-se de um primeiro olhar organizado sobre a iniciativa após a inclusão do projeto no Plano Anual de PPPs e, conseqüentemente, após a definição, pelo Conselho de Ministros, de seus objetivos estratégicos.

A finalidade do estudo de pré-viabilidade é apresentar subsídios ao Conselho de Ministros para que este possa, no seu devido momento, decidir por autorizar ou não com o avanço da iniciativa, a saber, a realização dos estudos de viabilidade do projeto de PPP.

O estudo de pré-viabilidade não tem a responsabilidade de contemplar todas as respostas sobre como seria a eventual PPP, pois essa é uma responsabilidade dos estudos de viabilidade. Sendo assim, a pré-viabilidade tem a finalidade de:

⁴⁹ Artigo 13º, 18, do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁵⁰ Artigo 4º, 1, e, do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁵¹ A Comissão de Acompanhamento, por ter importantes papéis durante o ciclo de vida do projeto, não deve sofrer alterações constantes em seus membros. Quanto mais perene forem os quadros da Comissão, maior será a qualidade da deliberação pública sobre o projeto. É fundamental que a Comissão tenha competências em aspectos econômico-financeiros e jurídicos sobre PPPs, assim como profissionais das áreas técnicas e operacionais do setor em que o projeto se insere.

⁵² Artigo 13º, 4, do Decreto-Lei nº 63/2015.

- Sistematizar a maior quantidade de informações e análises existentes sobre a iniciativa, que já tenham sido produzidas pelo órgão da tutela setorial, assim como indicar as informações e análises pendentes;
- Indicar trabalhos acadêmicos ou especialistas de Universidades de Cabo Verde que tenham se dedicado sobre temas relevantes para o projeto de PPP;
- Definir exaustivamente a necessidade pública que seria resolvida pela PPP, sem deixar dúvidas sobre o que seria o escopo da PPP, assim como elementos que, a despeito de terem relação com o escopo, não farão parte do futuro contrato em regime de PPP;
- Descrever como a PPP poderia equilibrar em melhor medida dos objetivos estratégicos apresentados pelo Conselho de Ministros;
- Indicar os maiores desafios e riscos do projeto;
- Afirmar se a eventual iniciativa de PPP está aderente ao Decreto-Lei nº 63/2015;
- Apresentar as características mínimas do modelo de negócio da PPP;
- Apresentar estimativa do investimento de responsabilidade do futuro parceiro privado e estimativa do custo operacional, ambos em visão preliminar;
- Apresentar os aspectos jurídicos mínimos do futuro contrato de PPP;
- Indicar quais são os departamentos do Estado que de algum modo devem opinar, contribuir ou cientificar-se da tramitação do eventual projeto de PPP;
- Indicar se a eventual contratação do parceiro privado deve ocorrer por ajuste direto (sem competição) ou por concurso público (com competição)⁵³;
- Afirmar quais são as empresas ou os perfis de empresas com potencial interesse no projeto (potenciais parceiros privados), assim como apresentar visão inicial sobre a pertinência ou não de que a seleção do eventual parceiro privado incentive ou obrigue uma proporção mínima de empresas nacionais no(s) agrupamento(s) que disputarem o contrato em regime de PPP;
- Analisar a compatibilidade dos membros da Comissão com a atividade de desenvolvimento do estudo de pré-viabilidade;
- Avaliar os prós e contras associados à eventual existência de responsabilidade do futuro parceiro privado com a integração de micro e pequenas empresas nacionais na cadeia de fornecimento do projeto;

⁵³ Essa é uma decisão importante e Cabo Verde já sinalizou, em projetos de concessão celebrados anos atrás, a preferência pelo ajuste direto em alguns casos, como Cabeólica, Águas de Porto Novo e Águas e Energia de Boa Vista. A premissa que pautou a redação deste Manual é a preferência pela seleção do parceiro privado via competição (concurso público), mas, logicamente, que cada caso deverá ser avaliado para que seja possível definir o melhor modo de seleção do eventual parceiro privado.

- Sinalizar a existência e as características gerais de opções de financiamento de longo prazo para o eventual parceiro privado;
- Prover as recomendações para a fase de viabilidade (se esta vier a ocorrer); e
- Apresentar outros elementos que contribuam com a deliberação do Conselho de Ministros no sentido de autorizar ou não os estudos de viabilidade do projeto.

Os estudos de pré-viabilidade também podem gerar inputs na Ferramenta de Análise de Projetos⁵⁴. De tal forma que quanto mais informações forem sendo geradas, pelos estudos de pré-viabilidade, mais a Ferramenta de Análise de Projetos vai sendo preenchida e possibilitando comparações entre eventuais versões distintas de um mesmo projetos, ou de projetos distintos.

A Comissão de Acompanhamento deve também preparar um Termo de Referência dos estudos de viabilidade e recomendar, pressupondo a necessidade de apoio externo, o modo de obtenção dos estudos de viabilidade (Item 5 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

No que diz respeito ao modo de obtenção dos estudos de viabilidade com apoio externo, há duas alternativas: (i) contratação de serviços de consultoria; (ii) publicação de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)⁵⁵, instrumento por intermédio do qual a iniciativa privada é convidada a apresentar os estudos de viabilidade no risco, conforme será apresentado adiante.

Essas alternativas não devem ser encaradas como excludentes. A depender do caso, poderá ser recomendada a contratação de serviços de consultoria para parte dos escopos dos estudos de viabilidade, de modo que os escopos remanescentes poderão ser objeto de PMI ou da própria Comissão de Acompanhamento.

Assim que a Comissão de Acompanhamento terminar seu relatório, o mesmo será apresentado para a UASE, que deverá aprovar o relatório, o Termo de Referência dos estudos de viabilidade e a, se houver, recomendação da Comissão sobre o modo de obtenção dos estudos de viabilidade (Item 6 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

O Termo de Referência é uma peça de grande importância para a evolução do projeto, pois se trata do documento que apresenta a agenda ou pauta dos estudos de viabilidade, detalhando as várias frentes

⁵⁴ Ver item 3.9 deste Manual.

⁵⁵ Artigo 13º, 8, Decreto-Lei nº 63/2015: “O PMI é um mecanismo de interação institucional com empresas privadas, que podem ou não ter interesse no futuro procedimento de contratação pública em regime de PPP, possível de ser utilizado na fase de desenvolvimento dos estudos de viabilidade”.

interdependentes dos estudos de viabilidade (demanda, tecnologia, ambiental, arquitetura, engenharia, modelo de negócio, receitas, custos, modelo econômico-financeiro, minutas do contrato de PPP e dos demais documentos que definem o concurso, entre outras).

O PMI é um instituto que permite ao poder público interagir antes do concurso público com empresas potencialmente interessadas na futura licitação. Logo, é um mecanismo que deve ser utilizado com bastante domínio por parte do poder público, sob pena de que os estudos de viabilidade desenvolvidos no contexto de um PMI não equilibrem em melhor medida os interesses público e privado de um projeto específico⁵⁶.

Cabe mencionar que a apresentação de estudos de viabilidade no âmbito do PMI por uma ou mais empresas⁵⁷ é uma atividade que se materializa por conta e risco⁵⁸ da empresa participante, de modo que não envolve trocas financeiras entre o poder público e a iniciativa privada.

O incentivo das empresas que incorrem em gastos, por sua conta e risco, no âmbito do PMI é compreender a necessidade pública priorizada pelo Conselho de Ministros e apresentar os estudos de eventual PPP que pretende mitigar ou resolver a referida necessidade pública levando também em consideração suas respectivas visões empresariais a respeito do contrato em regime de PPP. Se tal atividade for bem realizada, a iniciativa privada terá contribuído com a tramitação de um projeto de PPP e poderá, se quiser, participar da fase de concurso público⁵⁹, disputando a possibilidade de ser o parceiro privado do setor público no contrato em regime de PPP.

⁵⁶ É por este motivo que o Artigo 13º, 9 e 14, do Decreto-Lei nº 63/2015: “9. O uso e concepção de cada PMI deve ser compatível com as diretrizes de ampliar o nível de competição do eventual procedimento de contratação pública em regime de PPP e possibilitar que a comissão de acompanhamento obtenha as melhores informações sobre o projeto, inclusive sobre as percepções das empresas participantes a respeito da atratividade, risco e retorno” e “14. O PMI, a despeito de não ser um procedimento de contratação pública, deve ser publicado no portal de contratações públicas e ser amplamente divulgado.”. Ver referência complementar sobre o novo instituto do PMI, previsto no Decreto-Lei nº 63/2005: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/unsolicited-proposals-%E2%80%93-exception-public-initiation-infrastructure-ppps>.

⁵⁷ Artigo 13º, 10, do Decreto-Lei nº 63/2015: “10. Publicado o aviso do PMI, qualquer empresa pode dele participar e apresentar, por sua conta e risco, os estudos de viabilidade de eventuais contratos em regime de PPP.”.

⁵⁸ Artigo 4º, 4, j do Decreto-Lei nº 63/2015: “4. O departamento governamental responsável pela área de Finanças é responsável por: (...) j) Publicar PMI sobre projetos mencionados no plano de PPP, possibilitando que qualquer empresa possa, por sua conta e risco, apresentar os estudos de viabilidade de eventuais contratos em regime de PPP”.

⁵⁹ Artigo 13º, 13, do Decreto-Lei nº 63/2015: “13. As empresas cadastradas para PMI, na medida em que os eventuais produtos de sua participação são públicos na etapa de consulta pública, não são alcançadas pela disposição do nº 2 do artigo 70º do Código de Contratação Pública, e podem participar, direta ou indiretamente, do eventual procedimento de contratação pública em regime de PPP”.

Como a UASE coordenou os trabalhos da Comissão de Acompanhamento, essa etapa (item 6) deve ser ágil e, assim que superada, o relatório da Comissão seguirá para avaliação do Ministério das Finanças (Item 7, 8 e 9 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Nesse momento, no âmbito do Ministério das Finanças e de acordo com sua estrutura orgânica, serão realizadas as seguintes atividades:

- Apresentação de dúvidas à UASE;
- Obtenção de pareceres técnicos sobre os estudos de pré-viabilidade; e
- Aprovação formal do relatório da Comissão de Acompanhamento (incluindo Termo de Referência e, se for o caso, sugestão sobre modo de obtenção dos estudos de viabilidade).

Se o Ministro das Finanças considerar que o estudo de pré-viabilidade é adequado, poderá enviar o o mesmo para deliberação do Conselho de Ministros (em formato de minuta de Resolução). Se considerar que o estudo de pré-viabilidade não se encontra com o nível de maturidade adequado para ser submetido ao Conselho de Ministros, deverá recomendar formalmente à UASE e à Comissão de Acompanhamento os aprimoramentos necessários para que, então, o estudo de pré-viabilidade possa ser apresentado ao Conselho de Ministros futuramente.

O Ministro das Finanças tem, portanto, o poder de agenda sobre as deliberações do Conselho de Ministros a respeito da pré-viabilidade⁶⁰. Quando a pauta for submetida, o Conselho de Ministros deliberará sobre (i) a aprovação ou não do relatório de pré-viabilidade da Comissão de Acompanhamento, (ii) o Termo de Referência dos estudos de viabilidade; (iii) o seu modo de obtenção; e (iv) se a eventual contratação do parceiro privado deve ocorrer por ajuste direto, sem competição, ou por concurso público, com competição (Item 10 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Se a pré-viabilidade for aprovada pelo Conselho de Ministros (Resolução), a iniciativa de PPP passará para a fase de viabilidade do projeto. Se o Conselho de Ministros não aprovar a pré-viabilidade, há duas possibilidades: (i) solicita ao Ministério das Finanças maior detalhamento sobre a pré-viabilidade, que via UASE e Comissão de Acompanhamento, irá aprofundar a pré-viabilidade conforme decisão do Conselho de Ministros; ou (ii) arquiva a iniciativa de PPP, retirando-a do Plano de PPPs.

⁶⁰ Artigo 4º, 7, c, do Decreto-Lei nº 63/2015: “(...) a UPPPP [UASE] apresenta relatórios sobre os projetos que já estavam em fase de estudos de pré-viabilidade ou de viabilidade, para que o departamento responsável pelas Finanças possa agendar no Conselho de Ministros a deliberação sobre a aprovação ou rejeição destes estudos, assim como sugerir eventuais substituições na carteira de PPPs”.

É importante ressaltar que entre os pontos de análise do Conselho de Ministros está a opção por perseguir a contratação da eventual PPP por ajuste direto (sem concorrência) ou via concurso público (com competição/concorrência). Essa decisão irá gerar impactos para os próximos estágios do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP.

Se a opção for pelo ajuste direto, o nome do possível parceiro privado já deve ser indicado pelo Conselho de Ministros no ato de aprovação do estudo de pré-viabilidade.

7.2 Momento 2 – Obtenção dos estudos de viabilidade⁶¹

SÍNTESE	
Elemento chave	Viabilidade
Participantes	Finanças, UASE e Comissão de Acompanhamento
Principal decisor	Comissão de Acompanhamento

⁶¹ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPP.

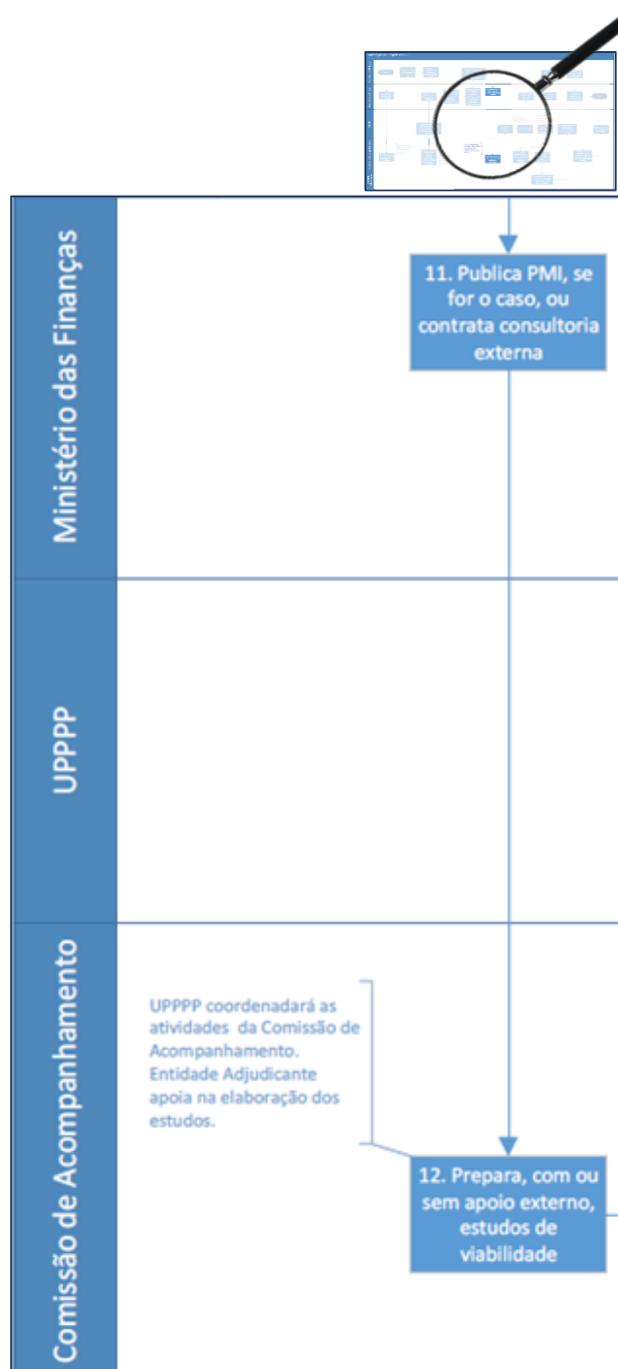


Figura 9: Etapas 11 e 12 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP

Tendo o Conselho de Ministros aprovado o relatório de pré-viabilidade da Comissão de Acompanhamento, a pauta será devolvida para o Ministério das Finanças que, ou iniciará o processo de contratação de consultoria externa ou ,publicará o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI (Item 11 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

No que diz respeito à opção de contratar consultoria externa, o Ministério das Finanças já adquiriu alguma experiência e, nos últimos anos, contratou apoio externo para alguns projetos envolvendo portos, aeroportos e a empresa estatal Transportes Aéreos de Cabo Verde (TACV).

Há, portanto, experiência acumulada sobre o tema da contratação de consultores externos para apoio em processos de tomada de decisão pública caracterizados pela complexidade e inovação. Além disso, há extensa literatura de apoio para a atividade de contratação de consultoria externa em PPPs⁶².

⁶² Fontes: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/practical-tools/terms-of-reference-ppp-advisors>, http://www.eib.org/epc/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en e, em especial, http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/hiring_advisorys/fulltoolkit.pdf

Na medida em que a trilha para a contratação de consultores externos é mais conhecida, o enfoque dado a essa sessão será para o tema do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que já foi apresentado nas páginas anteriores.

Do ponto de vista das responsabilidades, o Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, estabelece que o Ministério das Finanças é o responsável por publicar o PMI (Artigo 4º, 4, j). Essa medida está alinhada com a seguinte circunstância: interagir em fases preparatórias do projeto com empresas interessadas em futuro contrato de longo prazo com o poder público demanda (i) técnicas, (ii) equipe bem preparada e (iii) rotinas previamente estabelecidas. Logo, o Decreto-Lei estabeleceu que o Ministério das Finanças é a porta de entrada para a interação entre o Estado de Cabo Verde e as empresas interessadas em desenvolver estudos de viabilidade no risco de eventuais projetos de PPP.

Essa decisão permitirá que o Ministério das Finanças desenvolva um corpo técnico competente para tal tarefa desafiadora, que é a de equilibrar em melhor medida os interesses públicos a serem satisfeitos por uma PPP e o legítimo interesse privado de, em função da transferência de certos riscos, buscar auferir um retorno adequado.

São elementos essenciais do PMI⁶³:

- Descrição da necessidade pública e do escopo do eventual contrato em regime de PPP;
- Disponibilização de dados, documentos e informações em poder da Administração Pública que podem contribuir com o desenvolvimento dos estudos de viabilidade;
- Prazo e procedimento para que as empresas interessadas possam se cadastrar;
- Prazo para a apresentação dos estudos de viabilidade solicitados;
- Estabelecer, se for o caso, os mecanismos para que as empresas cadastradas possam apresentar informações sigilosas ou confidenciais essenciais ao desenvolvimento dos estudos de viabilidade;
- Valor do eventual ressarcimento, no caso de aproveitamento parcial o total dos estudos de recebidos⁶⁴;

⁶³ Artigo 13º, 11, do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁶⁴ Artigo 13º, 11, g, do Decreto-Lei nº 63/2015 só é aplicável no caso em que o Conselho de Ministros tenha optado pela rota do concurso público (com competição) para a seleção do eventual parceiro privado. Cada PMI terá a definição de um valor de ressarcimento aos estudos apresentados pela iniciativa privada e aproveitados total ou parcialmente pela Comissão de Acompanhamento. Trata-se de mecanismo que pretende incentivar a participação de empresas em PMIs, pois, em havendo um vencedor do concurso público, a empresa autora dos estudos aproveitados, parcial ou totalmente, será ressarcida pela empresa vencedora do concurso público de PPP. Logo, tal ressarcimento será um custo do parceiro privado da PPP contratada.

- Além de outros aspectos que serão desenvolvidos caso a caso, como princípios gerais que serão aplicados para definir o eventual aproveitamento total ou parcial dos estudos de viabilidade recebidos⁶⁵.

É possível que mais de uma empresa se cadastre no PMI, solicitando autorização para desenvolver os estudos de viabilidade por sua conta e risco. Essa é uma possibilidade real unicamente no caso em que o Conselho de Ministros tenha decidido que a seleção do parceiro privado deverá ser via concurso público (com competição/concorrência).

Deve-se respeitar a liberdade de cada empresa em propor seus estudos, no entanto, é aconselhável que se sugira que a Ferramenta de Análise de Projetos, também, seja preenchida pelos participantes do PMI. Seja para possibilitar uma maior compreensão dos resultados obtidos, seja para permitir uma comparabilidade de estudos eventualmente apresentados por mais de um desenvolvedor.

Nesse caso, haverá um desafio adicional para a Comissão de Acompanhamento, que será o órgão responsável por analisar e se posicionar sobre os estudos de viabilidade recebidos, quer seja dos consultores externos, quer seja via PMI (Item 12 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP). Em experiências anteriores, os estudos de viabilidade de projetos como Cabeólica, Águas de Porto Novo (APN) e Águas e Energia de Boa Vista (AEB) foram desenvolvidos diretamente com uma empresa ou um consórcio de empresas selecionadas pelo Estado de Cabo Verde (ajuste direto). Logo, houve um esforço comum para avançar na fase de viabilidade do projeto.

Assim sendo, se no âmbito do PMI houver mais de uma empresa cadastrada e autorizada a realizar os estudos de viabilidade, a Comissão de Acompanhamento deverá estar ciente, desde o momento inicial dos trabalhos, de que terá um trabalho adicional de coordenação, para possibilitar que, ao final, possam ser comparáveis e compreensíveis os estudos de viabilidade recebidos, pois apenas assim será viável que a Comissão de Acompanhamento decida sobre o aproveitamento ou não das partes dos estudos ou da totalidade de um dos estudos para fins de definição do modelo de negócio da PPP que o Estado pretende contratar.

⁶⁵ Como referência, cabe mencionar o inteiro teor do diploma infra legal brasileiro que rege o tema: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm

Trata-se de uma etapa bastante desafiadora para a Comissão de Avaliação que é a responsável por, com ou sem apoio externo, desenvolver os estudos de viabilidade⁶⁶ dos projetos priorizados pelo Conselho de Ministros⁶⁷.

Ao final dessa etapa, a Comissão de Avaliação deve produzir um relatório que sinaliza positivamente ou negativamente a respeito da viabilidade da contratação em regime de PPP⁶⁸. Tal relatório será composto, além de parte descritiva a respeito dos trabalhos desenvolvidos, dos seguintes itens:

- Teor completo dos estudos de viabilidade do projeto, nas suas várias dimensões (demanda, econômico-financeiro, jurídico, ambiental, urbanístico e técnico-operacional);
- Sinalização sobre o aproveitamento ou não dos estudos obtidos no âmbito de PMI, indicando, nesse caso, quais foram as partes aproveitadas e seus respectivos responsáveis (empresas autorizadas);
- Documento que consolida lições aprendidas ao longo da fase de estudos de viabilidade, assim como recomendações para futuros projetos⁶⁹;
- Minutas dos documentos do eventual procedimento de contratação pública em regime de PPP ou, no caso de ajuste direto, minutas do contrato a ser celebrado com o parceiro privado já indicado pelo Conselho de Ministros; e
- Todos os conteúdos indicados no Despacho conjunto do Artigo 15º do Decreto-Lei nº 63/2015, a saber, o programa do concurso; o caderno de encargos; a análise das opções que determinaram a configuração do projeto; a descrição do projeto e do seu modo de financiamento; a demonstração do seu interesse público; a justificação do modelo de parceria escolhida; a demonstração da compatibilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria em função da programação financeira plurianual do setor público administrativo; e a declaração de impacto ambiental (se exigida por lei).

⁶⁶ Artigo 13º, 6, do Decreto-Lei nº 63/2015: “6. Os estudos de viabilidade de um projeto que integre o plano anual de PPP devem ser obtidos pela respectiva comissão de acompanhamento”

⁶⁷ Caberá à Comissão de Acompanhamento, por exemplo, solicitar, se já não tiver recebido, os parâmetros macroeconômicos que irão subsidiar os estudos econômico-financeiros do projeto, definidos por Despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela tutela setorial (Artigo 9º, 2, do Decreto-Lei nº 63/2015).

⁶⁸ Artigo 13º, 5, do Decreto-Lei nº 63/2015: “5. Viabilidade é o estudo multidisciplinar que tem a finalidade de apresentar de modo exaustivo os contornos de um contrato em regime de PPP, contemplando as minutas dos documentos do [eventual] procedimento [de contratação pública] e todos os estudos precedentes, nomeadamente demanda, arquitetura, engenharia, modelo de negócio, jurídico, econômico e financeiro.”

⁶⁹ Artigo 27º, g, do Decreto-Lei nº 63/2015: “No acompanhamento da parceira, a UPPPP [UASE] rege-se pelos seguintes objetivos:(...) g) Melhorar o processo de constituição de novas parcerias;”.

7.3 Momento 3 – Audição e consulta pública⁷⁰

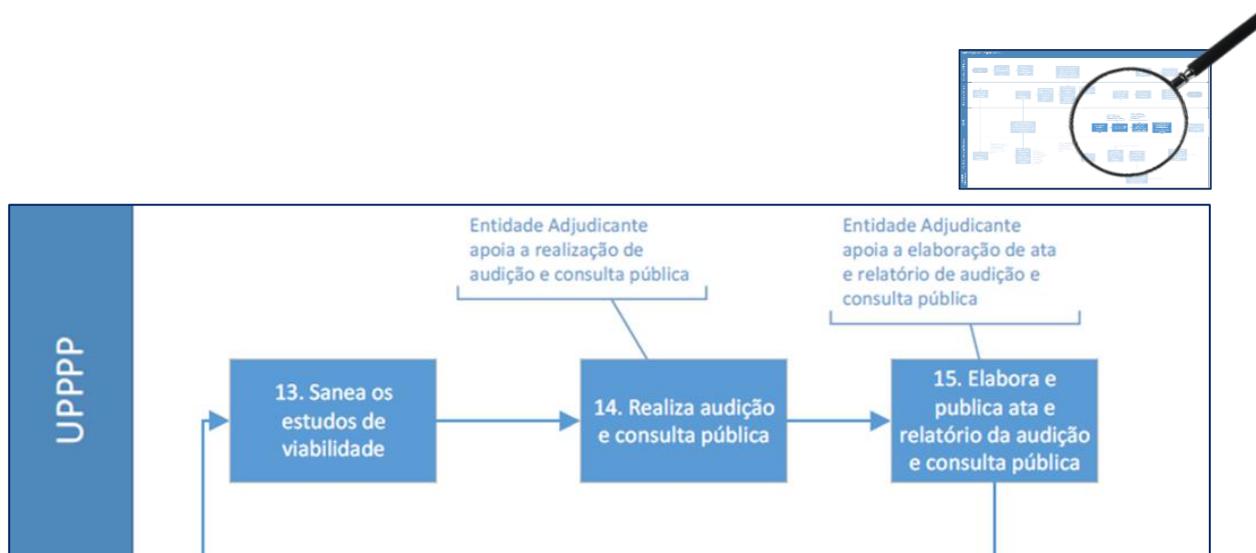


Figura 10: Etapas 13 a 15 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP

SÍNTESE	
Elemento chave	Transparência e socialização
Participantes	UASE
Principal decisor	UASE

Na medida em que a Comissão de Acompanhamento concluir os estudos de viabilidade de eventual contrato em regime de PPP, a pauta segue para a UASE que terá a função de sanear o processo (Item 13 do Fluxo do Projeto de PPP), pois a UASE é a coordenadora técnica dos trabalhos da Comissão de Acompanhamento e é responsável por emitir pareceres antes de deliberações de responsabilidade do Conselho de Ministros (Artigo 4º, 5, b, h, i, do Decreto-Lei nº 63/2015).

⁷⁰ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

Qualquer que seja o resultado positivo ou negativo a respeito da viabilidade do projeto em regime de PPP, a UASE avaliará se há alguma dúvida ou omissão no relatório da Comissão de Avaliação. Se houver, a UASE poderá solicitar aprimoramentos.

Entre os pontos de controle da UASE encontram-se as várias disposições previstas para o lançamento e a celebração de contrato em regime de PPP⁷¹. Todas as minutas de documentos necessários ao eventual lançamento do procedimento de contratação em regime de PPP devem estar finalizadas nesse momento (ou, no pior dos cenários, antes que o projeto seja apresentado ao Conselho de Ministros).

Se, ao fim do diálogo entre UASE e Comissão de Acompanhamento, a conclusão for no sentido da inviabilidade da PPP, a Entidade Adjudicante será notificada para se manifestar e, em havendo concordância, o projeto será pautado pelo Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros para fins de pedido de arquivamento. Se a Entidade Adjudicante não concordar com a conclusão de que a PPP é inviável, os estudos de viabilidade do projeto, em situação de desacordo, serão pautados pelo Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros para que este decida pelo arquivamento ou pela solicitação de estudos adicionais que serão de responsabilidade da Comissão de Acompanhamento.

Superada a fase de saneamento dos estudos de viabilidade, e pressupondo que a conclusão foi pela viabilidade do contrato em regime de PPP, iniciam-se fases importantes e inovadoras do Fluxo do Projeto de PPP, pois reforçam a transparência e a possibilidade de participação do cidadão, das empresas, dos gestores públicos e da sociedade civil interessada a respeito da eventual PPP.

Qualquer que seja a opção para a definição do parceiro privado (ajuste direto ou concurso público), após a fase de saneamento, a UASE conduzirá a audiência e consulta pública⁷², atividades formalmente incluídas como etapa do ciclo de vida da PPP (Item 14 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

A audiência pública é uma reunião aberta ao público em geral, agendada e divulgada previamente (inclusive com material de leitura que apresente, como leitura prévia, um sumário do projeto), em que a UASE e a Entidade Adjudicante apresentam para todos os interessados os elementos fundamentais da viabilidade do projeto de PPP⁷³. Os presentes, depois da exposição dos representantes do setor

⁷¹ Artigos 9º e 15º do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁷² Artigo 4º, 5, e, do Decreto-Lei nº 63/2015: “e) Organizar os procedimentos de contratação pública, inclusive na audiência e consulta pública dos respectivos documentos, com apoio das entidades adjudicantes;”.

⁷³ Artigo 13º, 21, Decreto-Lei nº 63/2015: “21. A audiência pública é uma sessão aberta ao público em geral onde o poder público apresenta as linhas gerais do projeto de PPP e a proposta de contrato e abre um espaço de perguntas e respostas aos presentes, e no final elabora uma ata a qual é publicada.”.

público, poderão fazer perguntas que, sempre que possível, serão respondidas no próprio momento da audição. Se um projeto de PPP for de grande magnitude e gerar impactos em várias porções do território nacional, é recomendado que sejam feitas mais de uma audição pública. Ao final, a UASE preparará uma ata da reunião, que será tornada pública pelas páginas eletrônicas do Ministério das Finanças e portal de contratação pública, e consolidará inclusive as perguntas e respostas apresentadas na audição, com os seus respectivos autores.

A consulta pública é um momento em que a UASE disponibilizará para qualquer interessado, em arquivos digitais editáveis, as minutas dos documentos do eventual concurso público ou do ajuste direto, possibilitando que qualquer pessoa ou empresa possa enviar para e-mail especificamente criado para este fim críticas, comentários ou sugestões, gerais ou específicas (sobre uma cláusula da minuta de contrato, por exemplo), durante o prazo em que a consulta pública ficará aberta (por exemplo, 30 dias)⁷⁴.

Encerrado o prazo da consulta pública, a UASE criará uma matriz contendo todas as críticas, sugestões e comentários enviados (Coluna A), os argumentos não vinculantes e reações iniciais da UASE diante de cada item, incluindo as razões associadas à aceitação ou rejeição da pertinência de cada ponto no contexto do projeto (Coluna B) e a existência ou não de impactos no projeto de PPP em função da aceitação de parte ou da totalidade das críticas, sugestões e comentários (Coluna C). A referida matriz, que consolida a fase de consulta pública, deverá ser tornada pública, constituindo-se, portanto, uma devolutiva do Estado às contribuições recebidas (Item 15 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

É importante ressaltar que os estudos de viabilidade obtidos pela Comissão de Acompanhamento (com ou sem o apoio de terceiros, via PMI ou consultoria externa) deverão ser disponibilizados e serão divulgados na fase de consulta pública, esclarecendo os responsáveis (empresas participantes de PMI ou consultores externos)⁷⁵, assim como as minutas dos documentos do procedimento de contratação pública.

⁷⁴ Artigo 13º, 22, Decreto-Lei nº 63/2015: “22. A consulta pública é a recolha pelo poder público de subsídios sobre as minutas dos documentos do concurso, devendo as contribuições acatadas [ou rejeitadas] serem registradas e disponibilizadas pelo poder público.”.

⁷⁵ Artigo 13º, 12, do Decreto-Lei nº 63/2015.

7.4 Momento 4 – Interações finais entre UASE, Comissão de Acompanhamento, Entidade Adjudicante e Ministério das Finanças⁷⁶

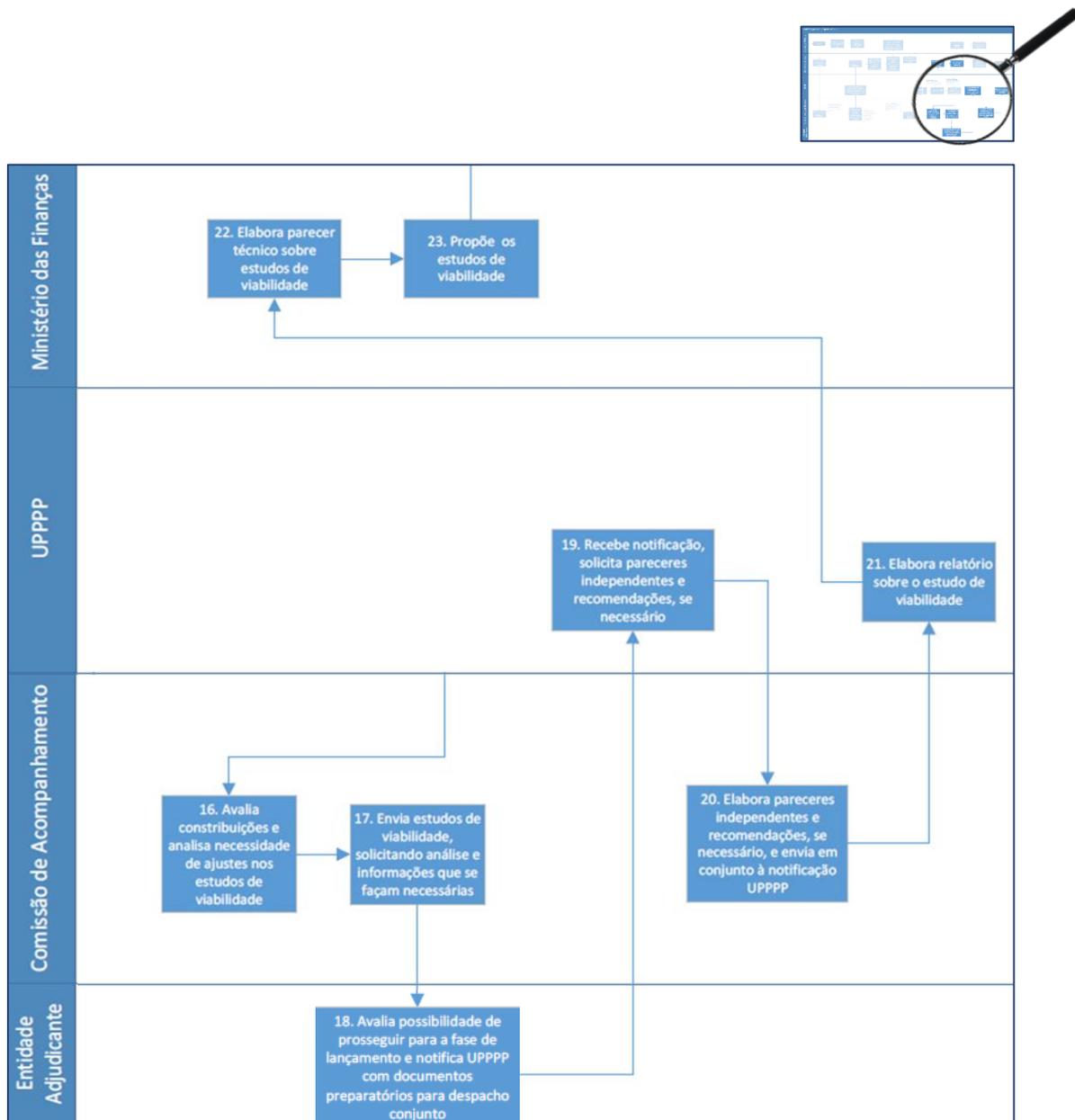


Figura 11: Etapas 16 a 23 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP

⁷⁶ De acordo com a nova orgânica do Ministério das Finanças (2016), a **Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE)** resulta da fusão da Unidade de Privatizações e Parceria Público-Privadas (UPPPP) e do Serviço das Participadas do Estado, entretanto extintas, concentrando-se, agora, nesta única Unidade toda a intervenção do Estado, enquanto acionista, junto das empresas participadas por si, fazendo o seu seguimento e acompanhamento, bem como a intervenção nas matérias relativas às privatizações e prossecução de parcerias público-privadas. **Logo, todas as menções do Decreto-Lei nº 63/2015 a respeito da UPPPP serão compreendidas para fins deste Manual como competências da UASE.** Por outro lado, para manter algum lastro com a literalidade do referido Decreto-Lei os fluxogramas produzidos mantiveram a nomenclatura da UPPPP.

SÍNTESE	
Elemento chave	Aprovação da viabilidade
Participantes	Ministério das Finanças, UASE, Comissão de Acompanhamento e Entidade Adjudicante
Principal decisor	Ministério das Finanças

Com base nos relatórios e atas da audição e consulta pública preparados pela UASE (Item 15 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP), o processo volta para a Comissão de Acompanhamento, que deverá avaliar os impactos nos estudos de viabilidade de todas as sugestões, críticas e comentários (Item 16 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Nessa fase, a Comissão de Acompanhamento deverá incluir seus próprios comentários (Coluna D) à matriz decorrente da consulta pública, em posição de concordância ou dissenso com as colocações da UASE. Adicionalmente, a Comissão de Acompanhamento poderá, eventualmente e caso se mostre necessário, reavaliar e aprimorar o relatório a respeito da viabilidade do projeto de PPP, alterando, inclusive, as minutas dos documentos do concurso público.

A partir desse momento, a Comissão de Acompanhamento terá concluído suas funções no que diz respeito aos estudos de viabilidade do projeto em regime de PPP. Logo, deverá notificar a Entidade Adjudicante, por exemplo, o Ministério interessado no projeto (departamento governamental da tutela setorial), para que este possa avaliar se o material encontra-se em situação de prosseguir para a fase de concurso público ou ajuste direto⁷⁷ (Item 17 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Se a Entidade Adjudicante considerar que os estudos de viabilidade estão concluídos, notificará a UASE (Item 18 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP) e enviará os documentos necessários para instruir o eventual Despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela tutela setorial com as condições de lançamento da parceria⁷⁸. Recebida essa notificação, a UASE solicitará à Comissão de Avaliação (Item 19 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP) a emissão de dois pareceres por parte de seus membros, um com enfoque na dimensão financeira da viabilidade e outro com enfoque na satisfação, pela PPP, da necessidade pública que originou a inclusão do projeto

⁷⁷ Artigo 14º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015: “1. O departamento governamental da tutela setorial após a conclusão dos estudos de viabilidade do projeto, [se] considerar que o mesmo se encontra em estado de prosseguir para a fase de lançamento, notifica por escrito a UPPPP [UASE] e envia os documentos necessários para instruir o despacho referido no artigo seguinte.”.

⁷⁸ Artigo 14º, 1, combinado com Artigo 15º, 1 e 2, ambos do Decreto-Lei nº 63/2015.

no Plano Anual de PPPs, assim como sobre aspectos essenciais do modelo de negócio proposto⁷⁹ (Item 20 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

De posse de todos os documentos, a UASE elaborará relatório a respeito da viabilidade do contrato em regime de PPP e encaminhará os autos para a órgão responsável do Ministério das Finanças, Ministro, nomeadamente (Item 21 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP), que avaliará o material e, se concordar, emitirá parecer e enviará o o mesmo ao Conselho de Ministros (Item 22 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

A análise do Ministério das Finanças deve ser global e apenas deverá ser apresentado ao Conselho de Ministros para deliberação (Item 23 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP) dos projetos em regime de PPP que tenham ultrapassado a fase de estudos de viabilidade e que sinalizem plena aderência às disposições do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 novembro.

Ademais, outros pontos de controle do Ministério das Finanças encontram-se nas várias disposições previstas para o lançamento e a celebração de contrato em regime de PPP⁸⁰. Todas as minutas de documentos necessários ao eventual lançamento do procedimento de contratação em regime de PPP devem estar finalizadas nesse momento, inclusive a própria minuta do Despacho conjunto do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela tutela setorial em que se enquadra o projeto em regime de PPP (Item 26 do Fluxo do Projeto de PPP).

Nesse momento, no âmbito do Ministério das Finanças e de acordo com sua estrutura orgânica, serão realizadas as seguintes atividades:

- Apresentação de dúvidas à UASE;
- Obtenção de pareceres técnicos sobre os estudos de viabilidade; e

⁷⁹ Artigo 14º, 2 a 5, do Decreto-Lei nº 63/2015: “2. Após a notificação referida no número anterior, é obrigatória a emissão de dois pareceres independentes, não vinculativos, por parte dos membros nomeados por cada um dos departamentos governamentais para a comissão de acompanhamento, no prazo de 30 (trinta) dias. 3. O parecer dos membros nomeados pelo membro de Governo responsável pelas finanças analisa em especial a conformidade da versão definitiva do projeto de parceria com o disposto no n.º 1 do artigo 9.º e artigo 10.º e discrimina, tanto quanto possível quantitativamente, os custos e riscos assumidos pelo setor público implícitos no projeto. 4. O parecer dos membros nomeados pelo membro do Governo responsável pela tutela setorial analisa a necessidade e conveniência do projeto de PPP para a satisfação da necessidade pública que integra o âmbito de competência da tutela setorial, assim como apresenta e defende os aspectos essenciais do modelo de negócio proposto. 5. A UPPPP [UASE] pode emitir as recomendações que considere convenientes em função da evolução dos trabalhos, podendo solicitar tais recomendações à comissão de acompanhamento.”.

⁸⁰ Artigos 9º e 15º do Decreto-Lei nº 63/2015.

- Aprovação formal do relatório final da Comissão de Acompanhamento sobre a viabilidade do contrato em regime de PPP.

7.5 Momento 5 – Aprovação ou rejeição do projeto pelo Conselho de Ministros

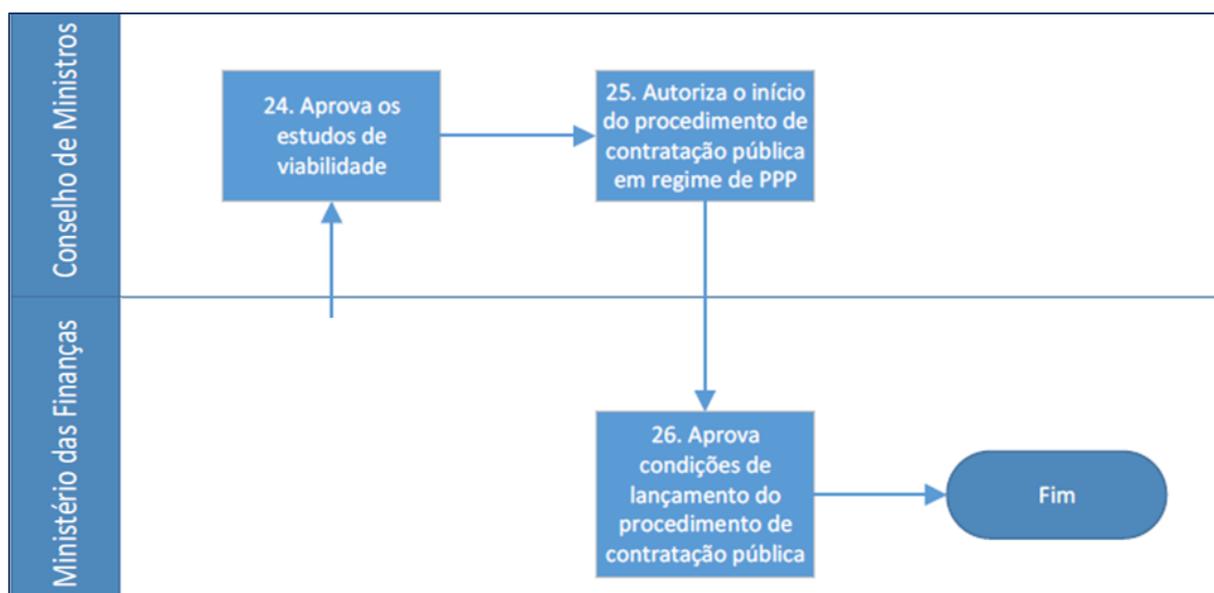
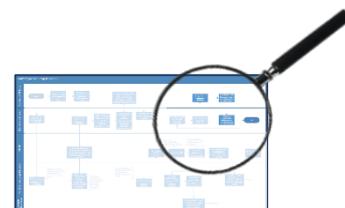


Figura 12: Etapa 24 a 26 do fluxo de Tramitação do Projeto de PPP

SÍNTESE	
Elemento chave	Autorização para contratação pública
Participantes	Conselho de Ministros e Ministério das Finanças
Principal decisor	Conselho de Ministros

O final da tramitação de um projeto de PPP envolve a deliberação do Conselho de Ministros, via Resolução, a respeito da aprovação ou rejeição dos estudos de viabilidade (Item 24 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Volta-se, portanto, ao Conselho de Ministros que, anteriormente, havia aprovado o Plano Anual de PPPs para que ele também decida sobre o projeto quando este alcança seu grau máximo de maturidade.

Por um lado, se o Conselho de Ministros rejeitar os estudos de viabilidade, isso poderá significar o arquivamento do projeto e sua conseqüente retirada do Plano Anual de PPPs. Por outro lado, o

Conselho de Ministros pode solicitar alterações no projeto, de modo que caberá ao Ministério das Finanças, com o apoio da UASE, da Comissão de Acompanhamento e da Entidade Adjudicante, analisar as solicitações do Conselho de Ministros e, assim que possível, submeter novamente os estudos de viabilidade ao Conselho.

Por outro lado, se os estudos de viabilidade forem aprovados, o Conselho de Ministros autorizará o início do procedimento de contratação pública em regime de PPP (Item 25 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP). Essa medida encerra formalmente o fluxo de tramitação do projeto de PPP no âmbito do Conselho de Ministros, pois, a partir de sua autorização, serão desencadeadas medidas por parte do Ministério das Finanças e da Entidade Adjudicante tendo em vista a contratação em regime de PPP.

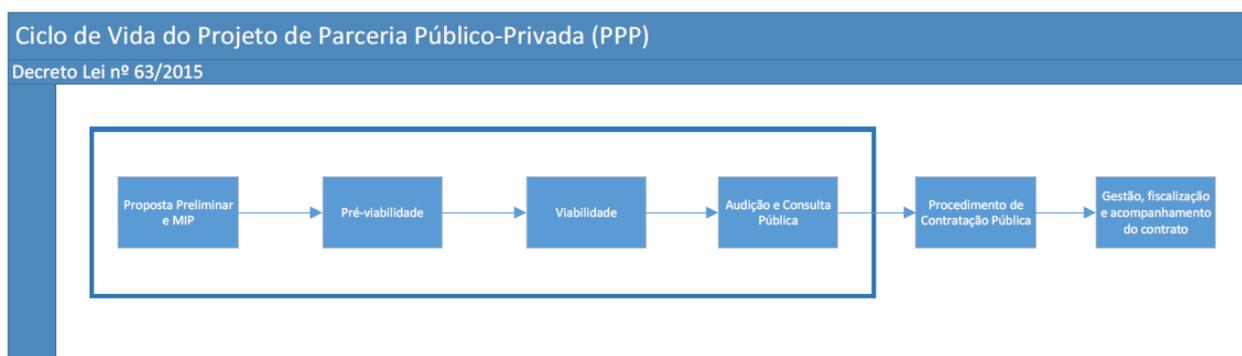
Em seguida, o Ministro das Finanças e o membro do Governo responsável pela tutela setorial aprovarão, mediante Despacho Conjunto, as condições de lançamento do procedimento de contratação em regime de PPP⁸¹ (Item 26 do Fluxo de Tramitação do Projeto de PPP).

Trata-se, fundamentalmente, de ato formal, pois todas as minutas já deverão ter sido produzidas previamente e já estarão contempladas no processo administrativo de tramitação do projeto em regime de PPP aprovado pelo Conselho de Ministros, restando para esta fase pouco espaço para inovações e trabalhos de grande complexidade (pois estes já foram solucionados previamente à deliberação do Conselho de Ministros).

⁸¹ Artigo 15º do Decreto-Lei nº 63/2015.

8 Contratação e gestão da PPP

Inicia-se, com o encerramento do fluxo de tramitação do projeto de PPP, o procedimento de contratação pública, que deva pautar pelo cumprimento do estipulado a Lei nº 88/VIII/2015, de 14 de abril, que estabelece o regime da contratação pública, e, se o contrato for adjudicado e celebrado,



inicia-se a última etapa do ciclo de vida da PPP, de gestão, acompanhamento e fiscalização do contrato em regime de PPP.

O Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, assim como outros diplomas normativos relevantes de Cabo Verde⁸², trazem disposições sobre as últimas fases do ciclo de vida das PPPs, inclusive sobre gestão, fiscalização e acompanhamento das PPPs.

Como explicado no início desse Manual, tais fases não serão aprofundadas na primeira versão deste Manual, em que foram priorizadas as primeiras quatro etapas do ciclo de vida da PPP, indicados nos fluxos de Formação do Plano Anual de PPPs e no fluxo de Tramitação do Projeto de PPP, individualmente considerados.

Entretanto, o tema da gestão dos contratos é de fundamental importância⁸³ para que o programa de PPPs de Cabo Verde possa evoluir e, em edições futuras do manual, o tema deverá ganhar destaque.

De acordo com o Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, a supervisão das PPPs é compartilhada entre o Ministério das Finanças e o Ministério ou órgão responsável pela tutela setorial do projeto,

⁸² Código de Contratação Pública (Lei nº 88/VIII/2015, de 14 de Abril).

⁸³ Não é por outro motivo que há inúmeras referências sobre melhores práticas na gestão de contratos. Para indicar apenas algumas, “Managing PPPs during their contract life” (http://www.eib.org/epc/resources/epc_managing_ppp_during_their_contract_life_en), Strategy Delivery and Commissioning (<https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/strategy-delivery-and-commissioning>) e PPP Reference Guide do Banco Mundial (<https://pppknowledge.org/ppp-cycle/contract-management>), assim como outras referências podem ser obtidas nesta página eletrônica).

com o apoio da UASE⁸⁴. Enquanto que a responsabilidade do Ministério das Finanças envolve apenas a supervisão econômica e financeira dos contratos, todas as demais questões referentes à gestão do contrato são de responsabilidade do Ministério ou órgão responsável pela tutela setorial⁸⁵.

O Ministério ou órgão responsável pela tutela setorial poderá contar com o apoio de empresa especialmente contratada para contribuir com os processos associados à gestão do contrato de PPP. Trata-se da figura do verificador independente, que poderá oferecer valiosos estímulos à boa gestão contratual⁸⁶.

Um dos temas mais abordados na experiência internacional sobre gestão de contratos de PPP, a renegociação de contratos⁸⁷, também foi contemplado no Decreto-Lei de Cabo Verde⁸⁸. O diploma normativo traz regras sobre: governança do tema, incluindo participação do Ministério das Finanças; acréscimo ou redução de encargos para a concessionária; reposição de equilíbrio financeiro; acompanhamento permanente tendo por objeto avaliar seus custos e riscos⁸⁹; e registro dos encargos financeiros estimados e assumidos pelo setor público⁹⁰.

Como consideração final, é importante indicar que parte ou a totalidade dos membros da Comissão de Acompanhamento devem seguir atuando nas fases finais do ciclo de vida da PPP, pois tais gestores públicos carregam conhecimentos únicos sobre o projeto, que serão de grande valia nas fases finais do ciclo de vida.

Adicionalmente, devem ser estabelecidas medidas pela UASE de sistematização dos conhecimentos produzidos sobre os projetos, para que novos gestores públicos que venham a se envolver com os

⁸⁴ Artigo 24º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁸⁵ Artigo 20º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁸⁶ Artigo 20º, 2 e 3, do Decreto-Lei nº 63/2015. Ver referência sobre o uso do verificador independente em Estado brasileiro “Manual para a Estruturação de Verificadores Independentes” (http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Consulta/CSB00061_Book_PPP-Governo%20de%20Minas_final.pdf).

⁸⁷ Há também diversas referências sobre o tema na literatura internacional. “Amendments and renegotiation of PPP contracts” (<https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/85-amendments-and-renegotiation-ppp-contracts>); “The Renegotiation of PPP Contracts: An Overview of its Recent Evolution in Latin America” (http://www.oecd-ilibrary.org/transport/the-renegotiation-of-ppp-contracts-an-overview-of-its-recent-evolution-in-latin-america_5jrw2xxlks8v-en?crawler=true), “Contract renegotiation and adaptation” (<https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/4-37.pdf>).

⁸⁸ Artigo 21º, 22º e 23º do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁸⁹ Artigo 24º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015.

⁹⁰ Artigo 25º, 1, do Decreto-Lei nº 63/2015.

projetos possam desempenhar suas funções plenamente, sem que haja grandes custos ou perda de qualidade associada às alterações nos quadros de gestores público atuantes no tema.

Estes nortes estão presentes em diversas passagens do Decreto-Lei, que sinaliza a importância da sistematização de informações e conhecimentos, seguidos de sua difusão para que o tema das PPPs seja objetivamente caracterizado e tratado por todos os responsáveis por geri-lo⁹¹.

⁹¹ Artigo 27º do Decreto-Lei nº 63/2015.

9 Considerações finais e sugestões de próximos passos

É natural que, ao final da leitura do Manual, surjam diferentes dúvidas em cada um dos seus leitores, assim como novas demandas sobre pontos que poderiam ter sido melhor explorados no documento.

Se tais dúvidas e demandas não emergirem em cada leitor ou leitora, o Manual não terá cumprido seus propósitos.

O Manual, como indicado anteriormente, é um documento que contribui com a compreensão do Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, e, em sua primeira versão, priorizou aspectos considerados mais relevantes pela pequena comunidade de intérpretes que, pouco menos de 1 ano desde a sua publicação, vem se dedicando à sua aplicação.

Na medida em que mais e mais intérpretes dedicarem-se à aplicação do referido Decreto-Lei, na medida em que o tema das PPPs se enraizar mais fortemente na agenda dos Ministérios, empresas estatais e no próprio Conselho de Ministros, serão outras as dúvidas emergentes que, como não poderia deixar de ser, serão avaliadas e consolidadas em futuras versões do Manual.

Portanto, o Manual não tem a pretensão de ser um documento estático, datado. Cada versão do Manual deve ser uma “foto” do momento e das experiências com PPPs de Cabo Verde. A atualização periódica do documento é uma atribuição formal da UASE, mas uma responsabilidade de todos os gestores públicos de Cabo Verde que trabalhar com o tema dos contratos de longo prazo entre o poder público e a iniciativa privada.

O Manual deve ser debatido com os mais variados órgãos e entidades governamentais, deve ser amplamente divulgado e considerado um trabalho em constante desenvolvimento. Suas segundas versões devem estar disponíveis em versão digital na página eletrônica do Ministério das Finanças e poderia ser criado um ponto de contato na UASE para recepcionar críticas e comentários sobre o documento. É importante definir uma pessoa responsável por ser o gestor do Manual, assim como de suas atualizações. A ideia é ter uma porta de entrada única de dúvidas e comentários sobre o documento.

Por intermédio desse documento, a UASE satisfaz de uma das atribuições previstas no Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro (Artigo 4º, 5, d) para a então UPPPP: **“d) Produzir manual que detalhe procedimentos a respeito do ciclo de vida das PPP”**.

Há ainda vários temas previstos no Decreto-Lei que demandam regulamentação e a credibilidade do Programa de PPP de Cabo Verde depende da existência de ritmo no tratamento de tais temas. Logo, seria bastante adequado que fosse desenvolvido um calendário das atividades de regulamentação, possibilitando alguma previsibilidade e compromisso público sobre o tema da contínua construção da arquitetura institucional das PPPs em Cabo Verde.

A ampla divulgação do Manual entre gestores públicos de Cabo Verde deve ser compreendida como um elemento chave para uma boa experiência com o tema. Sem gestores públicos com conhecimentos e interesse no tema, será desafiador dar vida à tomada de decisão prevista no Decreto-Lei nº 63/2015, de 13 de novembro, pois os gestores públicos são a força das Comissões de Acompanhamento.

No âmbito da divulgação e difusão de conhecimentos sobre PPPs no país, a UASE poderia avaliar a criação de uma espécie de certificação de gestores públicos eventualmente dispostos e preparados para integrarem as Comissões de Acompanhamento. Nesse sentido, poderiam ser concebidas provas periódicas, duas vezes ao ano, caracterizadas pela adesão voluntária dos gestores públicos, por intermédio da qual a UASE poderia ir construindo um banco de talentos sobre o tema⁹².

Por fim, na medida em que o país poderia atrair empresas estrangeiras interessadas no tema das PPPs, uma próxima versão do Manual poderia ser eventualmente traduzida para o inglês e disponibilizada na página eletrônica do Ministério das Finanças.

⁹² “Departments are under-estimating the nature and effort required do deliver signed contracts and are too often appointing the cheapest advisers who are simply not up to the job... Departments must put their ‘stars’ to work on PFI; their best people worked on privatisations, PFI is equally challenging and must be seen as an accepted route to the top – a job civil servants want to have not a risk they might be unlucky enough to have to take!”, Alastair Ross Goobey (1996), Presidente do “Private Finance Panel”, comissão criada pelo Governo Britânico durante os primeiros anos de seu programa de PPPs (Private Finance Initiative - PFI) com a finalidade de estabelecer canal de diálogo institucional com a iniciativa privada e, ao mesmo tempo, engajar o mercado em seu programa de PPPs (Fonte: The Official History of Privatisation, Volume II, Popular Capitalism, 1987-1997, David Parker, Página 382, Routledge).

10 Equipe da Radar PPP

Bruno Pereira (bruno.pereira@radarppp.com), Bruno Coscarelli, Tatiane Antunes e Viviane Santos.