



**Prefeitura
de Timbó**

**CONSULTORIA para
DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL para
CONSOLIDAÇÃO,
CAPACITAÇÃO e
ESTRUTURAÇÃO de PROJETO de
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
para ILUMINAÇÃO PÚBLICA do
MUNICÍPIO de TIMBÓ**

**Relatório Mecanismos de
Garantia**

EZUTE.10866.10005/A

Reservado

Relatório Técnico: Mecanismos de Garantia

| | |
|----------------------------|----------------------|
| Código Ezute | Código do cliente |
| EZUTE.10866.10005/A | Não aplicável |

| | | |
|---|------------------------|-------------------------------|
| Elaborado | Verificado | Liberado para emissão externa |
| Felipe Alexandrino Thomas Strasser | Thomas Strasser | Thomas Strasser |

| |
|-------------|
| Observações |
|-------------|

REGISTRO DE REVISÕES

| REVISÃO | DATA | RESPONSÁVEIS | SEÇÕES ATINGIDAS / DESCRIÇÃO |
|--|------------|---|------------------------------|
| A | 02/05/2019 | Elaborado Felipe Alexandrino Thomas Strasser Verificado Thomas Strasser Liberado para emissão externa Thomas Strasser | Emissão Inicial. |
| Arquivos eletrônicos utilizados para a composição da revisão atual deste documento | | EZUTE_MODELO_PAGINACAO_SEQUENCIAL | |



SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. ESCOPO | 1 |
| 2. INFORMAÇÕES PRELIMINARES..... | 1 |
| 3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA | 4 |
| 3.1 Considerações sobre as alternativas de garantias..... | 4 |
| 4. FUNDO GARANTIDOR MUNICIPAL..... | 7 |
| 5. USO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS (FPM)..... | 10 |
| 6. PROPOSIÇÕES..... | 12 |
| 7. CONCLUSÃO..... | 13 |

1 ESCOPO

Este item tem como escopo cumprir o previsto, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de garantia previstos para eventuais projetos de Parceria Público-Privada em Timbó, tratando de dois propósitos:

- A. Avaliação e análise da viabilidade preliminar de utilização das garantias de contraprestação pública propostas para os segmentos nos quais se pretende fazer concessão ou parcerias público-privadas (PPPs);
- B. Verificação da viabilidade de utilização do Fundo de Participação Municipal (FPM) ou Fundo de Participação Estadual (FPE), caso haja previsão legal para o uso deste recurso como garantia ou sugerir alterações normativas que permitiriam a implantação da eventual garantia.

É importante destacar que, especificamente no que se refere ao projeto de Iluminação Pública, a COSIP já constitui receita suficiente tanto para as contraprestações públicas quanto para a estruturação de garantia, de modo que a sua vinculação ao projeto de PPP de Iluminação Pública já constitui solução satisfatória de garantia pública. Este relatório faz parte do desenvolvimento institucional da equipe que trata de PPPs na Prefeitura de Timbó, na forma de um referencial de base para futuros outros projetos de PPP.

2 INFORMAÇÕES PRELIMINARES

O sucesso da modalidade de Parcerias Público Privadas no Brasil, depende da capacidade do parceiro público em convencer parceiros e financiadores privados de que o Governo irá cumprir seus compromissos financeiros conforme planejado e descrito nos cronogramas financeiros das PPPs.

Considerando o longo prazo dos contratos, considerando os investimentos prévios realizados pelos parceiros privados e sua amortização ao longo do contrato, considerando os riscos público e orçamental existentes no país, torna-se essencial que sejam apresentadas ao parceiro privado formas de mitigar os riscos de não receber as parcelas de contraprestação pública nos montantes e prazos acordados.

Diferentemente de outros países que empregam a Parceria Público Privado e que possuem uma estrutura orçamentária mais rígida, um melhor histórico como cumpridor dos contratos e mesmo outra conceituação da modalidade, no Brasil, existem inúmeros casos em que o Parceiro Público posterga ou mesmo descumpre determinadas obrigações em contratos, pelos mais diferentes motivos.

Este quadro eleva o risco Público, ou seja, o risco de que, por qualquer motivo, o contrato seja descumprido no futuro, seja por decisão política, por comprometimento orçamentário, dificuldades financeiras ou contingenciamento de receitas e culminou que, na estruturação da Lei 11.079/2004 surgisse a necessidade de buscar estrutura que confrontasse uma situação histórica de descrédito do Estado Brasileiro em honrar as suas dívidas ou enfrentar o regime de precatórios.

Para confrontar este risco e permitir maior atratividade para a modalidade, associada à segurança para os parceiros públicos, a legislação apresenta as garantias públicas de contraprestação. Porém, de nada adianta apresentar mecanismos e estruturas que não tenham liquidez ou que não sejam percebidos pelo privado e pelos financiadores como uma garantia efetiva. Considerando as instabilidades políticas do país, os parceiros privados não assumiriam obrigações de longo prazo, sem que as obrigações pecuniárias da Administração Pública estivessem garantidas.

Como elemento de análise de qual mecanismo pode ser utilizado, 3 aspectos são essenciais na escolha: avaliação correta dos ativos considerados na modalidade; liquidez dos ativos, ou seja, capacidade de acessar os valores; e capacidade de

remunerar o parceiro privado em caso de inadimplência do parceiro público quanto às contraprestações.

Portanto, para que se crie condições de um projeto modelado por meio de PPP obtenha sucesso torna-se essencial uma adequada estruturação do modelo de garantia apresentada pelo parceiro público como forma de mitigar o risco de não cumprimento do adimplemento da contraprestação pública ao contratado, situação que implicaria no comprometimento do projeto e em danos à capacidade financeira do contratado e dos possíveis investidores. Logo, a falta de uma estrutura adequada de garantias implica, no mínimo na assunção de maiores riscos pelo privado e, sempre é oportuno lembrar que riscos nunca são assumidos pelo privado, eles são sempre precificados e, em qualquer situação, acarretarão na hipótese mais simples, em aumento do valor a ser pago.

A finalidade da estruturação das garantias públicas é, portanto, permitir que o fluxo financeiro constante do projeto seja cumprido adequadamente e, caso ocorra algum impedimento ao pagamento de alguma parcela, que o parceiro privado possa lançar mão da garantia, possibilitando a continuidade e a saúde financeira do contrato.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA

A Legislação Federal, consubstanciada na Lei 11.079/2004, lista as garantias públicas de cumprimento das contraprestações em seu artigo 8º:

- (i) vinculação de receitas;
- (ii) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- (iii) contratação de seguro-garantia;
- (iv) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;
- (v) garantias prestadas por fundo garantidor/ empresa estatal criada para essa finalidade;
- (vi) outros mecanismos admitidos em lei.

3.1 Considerações sobre as alternativas de garantias

A. Vinculação de receitas

A vinculação de receitas como mecanismo de garantia em projetos de Parcerias Público Privadas deve ser realizada observando as limitações constitucionais contidas no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, que vedam a vinculação da receita de impostos, podendo ser utilizadas como garantia aquelas receitas decorrentes dos demais tributos, que poderão ser vinculadas para garantir as obrigações assumidas pelo parceiro público.

A vinculação de receita é uma garantia orçamentária, impedindo que os montantes arrecadados como receita vinculada sejam utilizados para despesas outras que não as

previstas no ato de vinculação. Entretanto, a receita pode efetivamente não acontecer, situação em que não haveria garantia a ser acionada pelo parceiro privado em caso de não pagamento da contraprestação pública. Por esta razão, a percepção de “segurança” pelo privado tende a ser limitada, sobretudo por se tratar de garantia com vinculação orçamentária e, por consequência, apresentar todas as variantes do risco político já citados.

B. Fundos especiais

Os fundos especiais previstos em lei, ou que sejam constituídos mediante autorização legislativa, poderão garantir as obrigações da Administração Pública, sendo utilizadas receitas que estejam legalmente vinculadas à realização dos seus objetivos e previstas para estes fundos. De forma geral, se estes fundos se constituem de créditos orçamentários, acabarão por incorrer nos mesmos problemas apontados na modalidade das receitas vinculadas. Alguns casos, porém, podem representar níveis de garantia maiores, como por exemplo, situações verificadas no Estado de Pernambuco que instituiu fundos especiais, a partir de recursos oriundos da CIDE e do FPE, que, neste caso, tem menor discricionariedade do agente público.

C. Seguro-garantia

O seguro-garantia, para ser empregado como mecanismo em Parceria Público Privada deve ser contratado com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público.

A rotina de execução é semelhante aos demais mecanismos, ou seja, caso não ocorra o adimplemento do valor da contraprestação pública, a seguradora deverá efetuar o pagamento do referido valor ao beneficiário, mediante acionamento do contratado e cumprimento de rito de comprovação da situação.

Um fator importante desta modalidade se refere aos elevados valores dos contratos de PPP que geram elevados valores a serem pagos pelos seguros, pois, quanto maior o

valor segurado, maior o prêmio a ser pago, quanto maior o risco de inadimplemento da administração pública, maior o prêmio exigido, o que encarece muito a contratação, pois os valores serão sempre elevados e o risco da Administração Pública também é elevado.

Assim, essa modalidade, apesar de existir, quase não tem uso, uma vez que apenas algumas seguradoras internacionais, oferecem este produto e, mesmo assim, a preços elevados.

D. Garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras

A Administração Pública pode buscar garantias através de órgãos internacionais de fomento e de financiamento, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Cooperação Andina de Fomento (CAF), Corporação Financeira Internacional (IFC), Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC) ou, ainda de bancos privados, sempre obedecendo os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma questão que sobressai para esta modalidade é o custo destas garantias para o setor público, pois, haverá cobrança de prêmio e ainda não existe um caso concreto em que tal instituto seja utilizado. O Brasil começa a apresentar alternativa de solução nesta modalidade, por meio do FGIE, Fundo Garantidor da Infraestrutura, operado pela ABGF, Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias.

Estas garantias, disponíveis em poucas instituições, podem ainda ser consideradas em operações cruzadas com Fundos estruturados (FGP ou fundos especiais), situação em que Poder Público oferece os recursos do Fundo, por exemplo, como contra garantia às Instituições emissoras da garantia, o que reduz o risco e permite, de certa forma, uma alavancagem dos valores existentes nos fundos. Esta estrutura inovadora e conceitualmente possível, não tem ainda aplicação efetiva conhecida.

E. Fundo Garantidor das Parcerias Público Privadas

O FGP será constituído para garantir o recebimento pelo privado das parcelas e contraprestação previstas para pagamento pela Administração Pública nos contratos de PPP. O tema FGP é tratado mais a frente neste relatório.

F. Outros mecanismos

A Lei das Parcerias Público-Privadas prevê que outros mecanismos podem ser utilizados como garantia às obrigações da Administração Pública, propiciando importante alternativa para a Administração, diante da possibilidade de amadurecimento dos mercados e do surgimento de alternativas ao elenco previsto na legislação.

Cabe ressaltar que algumas alternativas de garantias utilizadas pelos agentes privados não podem ser utilizadas pelo parceiro público, nomeadamente aquelas que poderiam gerar questionamentos quanto à possibilidade de instituição de ônus sobre os ativos públicos e sua execução (hipotecas, por exemplo). Deve ser ressaltado que tal situação ocorre com a utilização de imóveis públicos, pois o desfazimento ou a alienação de bens públicos obedece às previsões legais contidas na Lei de Licitações Lei 8.666/1993.

4 FUNDO GARANTIDOR MUNICIPAL

A utilização de Parcerias Público Privadas para a implementação de políticas públicas no Município de Timbó é regulada pela Lei 2944/2017, versa sobre a utilização e conceituação das PPP, sobre a constituição do Conselho Gestor e a criação do Fundo Garantidor das PPP.

Especificamente no que diz respeito ao tema das Garantias, a Seção IV, Art.15, 16 e 17 do citado diploma legal preveem:

“Art.15 Além do disposto na legislação federal, as obrigações contraídas pelo parceiro público, nos contratos de parcerias público-privadas, poderão ser garantidas mediante:

I - garantias reais, pessoais e fidejussórias estabelecidas pelo Município;

II - utilização de fundo específico, nos termos do artigo 17 e seguintes desta lei.

Art.16 Os contratos de parcerias público-privadas poderão prever que os empenhos relativos às contraprestações devidas pelo parceiro público possam ser liquidados em favor da instituição que financiou o projeto de parceria, como garantia do cumprimento das condições do financiamento.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, o direito da instituição financeira limita-se à habilitação para receber diretamente o valor verificado pelo parceiro público, na fase de liquidação, excluída sua legitimidade para impugná-lo.

Art.17 Para o cumprimento das condições de pagamento originárias dos contratos de parcerias público- privadas, será admitida a vinculação de receitas, nos limites do disposto na Constituição Federal e na lei, e a utilização do Fundo Garantidor, nos termos do artigo 19

No que diz respeito aos valores a serem integralizados, algumas considerações são necessárias. Em primeiro lugar, cabe analisar os montantes necessários para o estabelecimento de garantias, tomando como referência os contratos de Parceria Público Privada assinados e os valores de contraprestações a serem garantidos. Cabe mencionar que a prática comum indica que um valor adequado para garantia, deve

corresponder ao total de 6 contraprestações mensais, portanto, em função dos contratos assinados e dos valores de contraprestações obtidos, deve ser ajustado o montante de valores integralizados no FGP. Esta indicação é relevante pois valores financeiros disponibilizados ao Fundo, sem que haja projetos em condições de avançar acabam imobilizando ativos que poderiam ser aplicados em outras ações públicas.

Não obstante, ainda que, no início do Programa de Concessões e PPPs a Prefeitura não possua projetos com contratos assinados, a integralização de valores pode indicar um compromisso do Executivo Municipal com o Programa. Sempre é importante lembrar que muitos projetos de Parceria Público Privada tem sido iniciados no Brasil, como criação de fato político, sem, contudo, cumprir as etapas necessárias ao seu avanço. Portanto, a disponibilização de algum valor, seja oriundo de royalties, de execução financeira de orçamento, ou de outra fonte com liquidez, pode significar um importante sinal aos potenciais parceiros privados, de que existe um envolvimento efetivo do parceiro público.

Outra questão relevante diz respeito ao tipo de ativo que será disponibilizado para compor efetivamente o Fundo Garantidor de PPPs. Imóveis públicos apresentam dificuldade na sua execução no caso de garantia e tendem a não ser vistos com confiança pelos parceiros privados, o que, desaconselha, em tese, sua inclusão.

Por outro lado, valores efetivos, como, por exemplo, recursos oriundos do Fundo de Participação de Municípios, valores de contribuições, recursos orçamentários que já sejam efetivamente liquidados em valor do Fundo e outras opções correlatas devem ser priorizadas, dentro das possibilidades, uma vez que configuram garantias efetivas e que podem ser acionadas com liquidez, segurança e facilidade em caso de inadimplemento das contraprestações públicas conforme previsto no Contrato de PPP.

Neste sentido, a definição de receitas alocadas no FGP precisa ser considerada no início de sua operação como forma de sinalizar o funcionamento do Fundo e a

segurança que efetivamente representará para os privados e, eventualmente, para os financiadores e investidores.

A relação dos valores do Fundo Garantidor com o total de contratos assinados não será obrigatoriamente proporcional, uma vez que, conforme já foi mencionado, cada contrato pode ter garantia própria, não sendo necessário que todas as garantias emanem do FGP. Dessa forma, é possível ter uma Parceria garantida pela vinculação de receitas, outro contrato utilizando o mecanismo de um Fundo Especial e outro pelo Fundo Garantidor.

Assim, a indicação efetiva de recursos para compor o Fundo Garantidor pode ser um importante sinalizador aos fornecedores, investidores e financiadores da solidez do Programa de Concessões e PPPs e isto certamente representará uma maior adesão aos procedimentos posteriores, seja na realização de Procedimentos de Manifestação de Interesse, seja nas licitações.

5 USO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS (FPM)

O artigo 167 da Constituição veda a vinculação de receitas advindas de impostos, mas permite a utilização da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 aos estados e municípios. Dessa forma, é possível aduzir que tanto a arrecadação do FPE, como a do FPM, pode ser empregada como mecanismo de garantias aos parceiros privados, uma vez que os valores não têm característica tributária.

Em artigo publicado na Revista do BNDES em dezembro de 2015, os autores Amorim Filho, Leite e Chambarelli, após realizar pesquisa com 28 projetos de PPP em estados e municípios, concluem que o mecanismo de garantia mais utilizado foi o emprego dos recursos originados do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Como exemplificação da utilização de recursos do FPE para garantia das PPP temos:

- i. Na Bahia, a Lei Estadual 11.477/2009: que autoriza a transferência de até 12% dos recursos financeiros do FPE para o adimplemento de obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e por entidades da sua administração indireta em PPPs, além do projeto do Hospital do Subúrbio, do Instituto Couto Maia, do Metrô de Salvador e de Lauro de Freitas e do projeto de Gestão e Operação de Serviço de Apoio ao Diagnóstico por Imagem.
- ii. Em Minas Gerais, mais especificamente em Belo Horizonte, para a garantia no valor de 6 parcelas referentes ao valor máximo de Contraprestação Mensal.
- iii. Os projetos de PPP dos estádios de futebol Arena Pernambuco, em Recife (PE), e Arena Fonte Nova, em Salvador (BA), construídos para sediar jogos da Copa do Mundo FIFA 2014, utilizaram recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

A utilização dos recursos do FPM como mecanismo de garantia de projetos de PPP, entretanto, deve ser objeto de análise cuidadosa. Embora a apresentação da garantia não signifique efetivamente o dispêndio dos valores, uma vez que só será afetado caso haja inadimplemento da contraprestação pública, o comprometimento dos recursos do Fundo de Participação compromete efetivamente outras possibilidades, como investimentos, serviços ou mesmo o pagamento da folha de pessoal.

Por outro lado, deve ser considerado um limite para este comprometimento, por se caracterizar como uma garantia efetiva, que pode viabilizar a PPP, reduzir o risco para o privado e reduzir, ainda, os custos de transação, por diminuir o grau de incerteza do negócio.

6 PROPOSIÇÕES

Para o Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas, o FGP deverá ter por finalidade única garantir as contraprestações da Administração Pública Federal nos contratos de PPP.

Essa garantia poderá ser prestada pelas seguintes formas:

- (i) fiança, sem benefício de ordem para o fiador;
- (ii) penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;
- (iii) hipoteca dos bens imóveis;
- (iv) alienação fiduciária, permanecendo a posse dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado;
- (v) outros contratos que produzam o efeito de garantia;
- (vi) garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos do FGP.

Estas definições deverão estar definidas no Regulamento do Fundo, indicando as formas de utilização e as regras de ativação. Pela vinculação de receitas e pela forma efetiva de utilização, é natural que o FGP seja um dos mecanismos mais utilizados para a concessão de garantias em projetos de PPP.

7 CONCLUSÃO

Conforme apontado neste relatório, as incertezas decorrentes do longo prazo do contrato; da má reputação da Administração Pública como pagadora; do histórico ruim de regime de precatório e da dificuldade de penhora de bens públicos, agregam elevado risco para o privado na celebração de contratos de Parceria Público Privada.

Neste sentido, torna-se um ponto essencial do emprego da modalidade a apresentação de garantias públicas consistentes, confiáveis e com liquidez que sejam assim percebidas pelos parceiros privados e pelos financiadores.

Conforme pode ser apontado, a Lei Municipal de Parcerias Público Privadas apresenta boas alternativas para estruturação de garantias públicas, cabendo ao gestor a análise das opções disponíveis por ocasião de cada projeto.

Em função do que já vem sido observado em Projetos de PPP desenvolvidos nos entes subnacionais, estados e municípios, é importante utilizar mecanismos adequados e nesse sentido, é possível indicar aqueles que, em tese, apresentam maior segurança e aceitação, a saber:

1. Fundos Garantidores
2. Fundos Especiais ou empresas públicas;
3. Vinculação de Receitas, em geral; e
4. Vinculação de Recursos de FPM.

Num momento em que a economia brasileira apresenta um quadro de desaceleração, instabilidade política, com perda de capacidade de investimento do Estado e no qual as empresas se apresentam em crise, com dificuldade de obtenção de financiamento e



**Prefeitura
de Timbó**

RESERVADO

consequente aversão ao risco, a modalidade PPP se mostra como uma via adequada para a realização de políticas públicas.

Portanto, os mecanismos elencados se mostram adequados e precisam ser analisados por ocasião de cada lançamento de projeto a fim de se utilizar aquele que demonstre mais viabilidade em função das condições financeiras. Saliendo sempre a necessidade de indicar o mecanismo de garantia quando da divulgação do edital.

No caso do projeto de Iluminação Pública, a estrutura de garantia mais adequada envolve a vinculação da COSIP. Esta estrutura de garantia será detalhada na próxima etapa do projeto, durante a elaboração do EVTE.

