



(<https://www.sympla.com.br/evento/moveinfra-30-anos-da-lei-de-concessoes-avancos-e-perspectivas/2630431?referrer=www.google.com>)

Opinião

Opinião – Construindo Confiança no Setor de Infraestrutura: O Papel do PPI, do TCU e a Secex Conser

● setembro 16, 2024(<https://agenciainfra.com/blog/2024/09/16/>)



Adailton Cardoso Dias e Rafael

O Programa de Parcerias de Investimentos – PPI nasceu em 2016, como fruto da MP 727/2016, com objetivo de tratar o investimento em infraes de Estado, que reconheça a obrigação do setor público em aprimorar a regulação, o planejamento e os mecanismos de eficiência para o fim projetos de infraestrutura.

O PPI, desde o início, procurou reaproximação entre o Estado e a iniciativa privada com a ampliação e o fortalecimento da interação entre es atores.

É oportuno recordar que, desde a sua criação até os dias de hoje, o Programa tem pautado sua atuação de articulador dos projetos estrutur sintonia com os Ministérios setoriais e as agências reguladoras, ciente de que a autonomia destas e a decorrente segurança regulatória advi em que os órgãos competentes possuem suas esferas de atuação respeitadas e preservadas, são esteios mínimos e necessários para garanti previsibilidade e transparência ao ambiente regulatório nacional.

Não foi por outro motivo que a primeira medida adotada pelo PPI, a Resolução nº 1 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – a todos os *stakeholders* que o PPI adotaria mecanismos voltados ao incremento da transparência, participação da sociedade no processo d aprimoramento jurídico dos contratos de concessão.

De lá para cá, evolui-se bastante no ambiente regulatório, aumentando consideravelmente a segurança jurídica na atração de investimento infraestrutura. Por consequência, o PPI foi um dos grandes responsáveis por trazer diversos novos *players* internacionais aos leilões de infraes indir a cultura de concessões e PPPs entre os mais diversos entes subnacionais.

Alguns Estados como São Paulo, Minas Gerais e Bahia, para ficarmos com alguns exemplos, já tinham *expertise* na modelagem desses projetos subnacionais não tinham experiências práticas ou alguma estrutura de governo capaz de gerar confiança no gestor para assinatura de concessão ou mesmo para lidar com as diversas fases de estruturação de um projeto de parceria. O que se via era um verdadeiro cemitério

Nesse meio tempo, o Programa ajudou Ministérios e Autarquias a montarem estruturas de governança e a criarem projetos de parcerias, difíceis inserir um projeto de concessão no *menu* à disposição das suas agendas e, dessa forma, foram surgindo diversas iniciativas em infraestrutura: florestas, perímetros de irrigação, para se exemplificar.

Para isso ocorrer, o PPI empreendeu um grande esforço na construção de um ambiente saudável e institucional de confiança entre agentes públicos. Tem-se convicção que essa foi sobretudo uma construção coletiva que contou, desde o início do PPI, com a parceria do Tribunal de Contas e

Em 2018, escrevia-se sobre a necessidade de a Administração Pública abrir as portas dos seus gabinetes para construção de uma matriz de anseios de mercado. Hoje é natural e, até diga-se, quase que obrigatório que os editais e contratos sejam construídos após longos períodos de audiência pública e acompanhamento concomitante do TCU.

Esse foi todo um esforço de construção de *fidúcia*, de confiança entre o público e o privado, afinal esses entes são, nas palavras da Lei n.º 13.303/2016, Nesse contexto, é preciso destacar a relevância do TCU na construção desse ambiente institucional de confiança, inclusive agora com a criação do Consenso.

Pegando carona na palavra *fidúcia*, cabe falar um pouco sobre a importância da Secex Consenso, mas antes é preciso mencionar o papel que foi criada pela Lei n.º 13.448/17, promoveu no avanço institucional do universo da infraestrutura, especialmente quando anunciava, no seu desenho, o consenso e as estruturas de coordenação como fundamentais para um desfecho menos traumático para o concessionário e, sobretudo, para o público.

A relicitação é a saída negociada e coordenada do parceiro privado que não esteja atendendo às condições do contrato ou quando já demonstra de não adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente.

Um pressuposto que para contratos inviáveis – aqueles em que o simples reequilíbrio econômico-financeiro não lhes daria o suficiente de segurança jurídica que envolvesse instâncias técnicas (agências reguladoras), jurídicas (Advocacia-Geral da União e CPPI) e de controle (TCU) capazes de operar uma verdadeira cirurgia de coluna vertebral no contrato, sanar a dor e garantir a saída do concessionário e relicitar o ativo.

Uma peça central, porque, nessa mesa de cirurgia, é o agente capaz de gerar a confiança necessária no médico e no paciente para as operações.

Essa *fidúcia*, que o TCU acertadamente criou a Secex Consenso, por meio da IN 91/2022. Com efeito, aqueles mesmos atores que também fazem parte das discussões sobre a modelagem da readaptação contratual, o que demonstra a forte atuação do controle concomitante e reduz o *gap* informacional entre os agentes pactuantes e o agente de controle.

Para o mercado e para a Administração Pública, sobretudo porque a readaptação contratual abre um *menu* para que o agente de *fidúcia*, o Tribunal se coloca nesse jogo reflexionante de forma a, reduzindo assimetrias, oportunizar a adaptação de contratos estruturais.

A prática demonstrou que qualquer experiência de agentes públicos de renegociar contratos nesse nível de profundidade poderia levar a ressentimento, a participação do TCU, desde o início, traz a segurança jurídica que se espera de um processo de tamanha complexidade.

Como ponto de reflexão, penso que a Administração Pública, para os futuros processos, possa estabelecer uma linha de corte entre aqueles que ingressarão no TCU para ter seu desfecho natural, com o seguimento da relicitação – e aqueles contratos estressados – fruto de desenhos e circunstâncias que os tornaram inviáveis – que podem performar com uma readaptação contratual, mas que ainda não estão inseridos na carteira.

Portanto, nessa lógica, ter-se-ia duas esteiras à disposição do gestor, uma esteira para o ativo que enfrenta um processo de relicitação e um contrato que passará por um processo de otimização com a participação da Secex Consenso, esta etapa podendo, inclusive, ser anterior ao início do processo de relicitação.

Nesse sentido, não prosperando o pleito da readaptação contratual na Secex Consenso, à Administração restaria aberta a porta da caducidade. Dessa forma, parece que o cenário dogmático fica mais claro e há uma redução do *moral hazard* advindo de comportamento de agentes no futuro, podem requerer a relicitação de seus ativos, como forma de pressionar a readaptação de seus contratos.

A Secex Consenso ainda está no início de sua promissora trajetória, evoluirá certamente, sendo difícil imaginar este ator ausente do ambiente complexo de contratos de infraestrutura.

***Adailton Cardoso Dias**, Secretário adjunto de infraestrutura econômica do PPI, economista, especialista em regulação, Exerceu os cargos de Planejamento e Pesquisa, Diretor-Executivo e Diretor-Geral substituto do Dnit, é Analista de infraestrutura do DNIT.

***Rafael Henrique Fortunato**, Procurador Federal, atualmente Assessor do PPI, formado pela Universidade Federal de Pernambuco, com disciplina em Università degli Studi Roma Tre – Itália, Mestre em Ciências Jurídico-Administrativas pela Universidade do Porto e tem MBA em economia e direito.

As opiniões dos autores não refletem necessariamente o pensamento da Agência iNFRA, sendo de total responsabilidade do autor as informações e conceitos descritos no texto.