

PARECER UCPPP Nº 01/2021 – EPE/SEGOV

Avaliação, consolidação da modelagem final e aproveitamento dos estudos técnicos apresentados no Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2017

Processo nº: 61/000.016/2017

Requerente: Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar - SEMAGRO

Objeto do PMI: Elaboração e apresentação de estudos técnicos destinados à implantação, operação, e manutenção de rede de telecomunicações por infovia digital, por meio de parceria público-privada.

CONSIDERANDO os termos da Lei nº 4.303, de 20 de dezembro de 2012, que criou o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso do Sul (CGPPP), competente para, dentre outras atribuições, aprovar os resultados dos estudos técnicos e a modelagem dos projetos de Parcerias Público-Privada;

CONSIDERANDO o disposto no § 4º do art. 26 do Decreto nº 14.360, de 28 de dezembro de 2015, que atribui ao CGPPP a aprovação do PMI;

CONSIDERANDO a Deliberação do CGPPP nº 07 de 06 de janeiro de 2017, que concedeu Autorização à empresa Globaltask Tecnologia e Gestão S/A para realizar estudos técnicos por sua conta e risco, aprovou o edital do PMI nº 01/2017 e constituiu o Grupo Técnico – GT para conduzir o procedimento, conforme dispõe o art. 23 do Decreto Estadual nº 14.360/15;

RESOLVE a Unidade Central de Parceria Público-Privada – UCPPP, no exercício de suas atribuições conforme disposto no art. 6.º da Lei Estadual nº 4.303/12, e nos arts. 23 e 26, §2º, do Decreto Estadual nº 14.360/15, emitir o presente PARECER referente à avaliação, consolidação da modelagem final e aproveitamento dos estudos técnicos elaborados pela empresa Autorizada no âmbito do PMI nº 01/2017.

1. DO CONTEXTO E MOTIVAÇÃO

Em 12 de setembro de 2016, a empresa Globaltask Tecnologia e Gestão S/A apresentou manifestação de interesse para estudar, por sua conta e risco, a viabilidade do projeto de rede de telecomunicação com *backbone* de fibra óptica e demais aplicações para o Estado de Mato Grosso do Sul, em regime de Parceria Público-Privada, conforme disposto no art. 3.º do Decreto Estadual n. 14.306/15.

Nesse contexto, entendendo que o projeto apresentado é extremamente relevante para o desenvolvimento do Estado, especialmente sob o(s) ponto(s) de vista econômico, da modernização da gestão pública, da integração entre as unidades estaduais, do aumento da segurança da informação e da eficiência da máquina governamental, o CGPPP deliberou no sentido de incluir no Plano Anual de Parceria Público-Privada, como uma das áreas prioritárias na estruturação de projetos de PPP, a infraestrutura destinada à implantação, operação e manutenção de rede de telecomunicações por infovia digital, conforme disposto na Deliberação do CGPPP nº 06 em 22 de dezembro de 2016.

Diante disso, o CGPPP aprovou a realização do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 01/2017 para a elaboração e apresentação de estudos técnicos destinados à implantação, operação, e manutenção de rede de telecomunicações por infovia digital, por meio de parceria público-privada.

2. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

- Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;
- Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública;
- Lei Estadual nº 4.303, de 20 de dezembro de 2012, que institui o Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Mato Grosso do Sul;
- Decreto Federal nº 8.428, de 02 de abril de 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse;
- Decreto “P” nº 225, de 11 de março de 2021 e Decreto “P” nº 842, de 16 de agosto de 2021, que designa os membros do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privada;
- Decreto Estadual nº 14.360, de 28 de dezembro de 2015, que regulamenta o Procedimento de Manifestação de Interesse no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul.

3. DO PROJETO

O presente projeto possui como objeto a prestação de serviços de transporte de dados, mediante a construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade, interligando os 79 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul e todos os equipamentos das unidades públicas estaduais, que serão designados como Pontos de Atendimento do Governo (PAGs).

A estrutura de rede que interligará os municípios é denominada *backbone de núcleo*, e será organizada majoritariamente em anéis ópticos, criando assim uma infraestrutura estadual de conectividade digital redundante.

A estrutura de rede que, dentro de um determinado raio em torno do perímetro urbano de cada Município, conectará os Pontos de Atendimento do Governo entre si e com o *backbone de núcleo*, é denominada *backbone de distribuição*. Locais distantes da citada área, como assentamentos e aldeias indígenas, poderão ser atendidos por outras tecnologias, tais como transmissão a rádio, ligando da forma mais econômica possível o *backbone principal* a esses pontos.

Comporão ainda o projeto a implantação de telefonia de voz sobre protocolo de internet (VoIP) para atender todas as unidades públicas estaduais, para estimados 15.000 ramais, a implantação de 129 praças públicas digitais, com acesso gratuito à internet via wi-fi e câmeras de videomonitoramento, bem como a instalação, em postos da Polícia Militar Rodoviária e em Campo Grande, de 28 câmeras dotadas de tecnologia de reconhecimento óptico de caracteres.

A capacidade de transmissão de dados da infraestrutura deverá suportar minimamente os seguintes serviços:

- a) Saúde (telemedicina, central de laudos, informações de vigilância sanitária);
- b) Educação (ensino à distância);
- c) Segurança pública (videomonitoramento, acesso online aos sistemas dos tribunais);
- d) Fisco estadual (controle e fiscalização online nas fronteiras, arrecadação);

Esses serviços não estão incluídos na PPP, podendo ser eventualmente contratados conforme a necessidade e conveniência da Administração.

4. DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – PMI

O PMI é o procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público oportuniza aos particulares interessados elaborar, por sua conta e risco, estudos técnicos ou projetos contendo levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, opiniões fundamentadas, justificativas sobre a viabilidade, ou pareceres visando a estruturação de Parceria Público-Privada.

O procedimento está regulamentado pelo Decreto Estadual nº 14.360/15 e compreende as seguintes fases:

- Publicação do Edital de Chamamento Público: dá início ao procedimento, estabelecendo as diretrizes de participação e convocando eventuais interessados à apresentação de estudos ou projetos referentes ao objeto do PMI;

- Autorização: ato administrativo pelo qual a Administração Pública autoriza os interessados a elaborar os estudos técnicos, uma vez atendidas as diretrizes predefinidas no instrumento convocatório;
- Avaliação e seleção do estudo: a partir das diretrizes fixadas, os estudos técnicos elaborados pelas Autorizadas serão analisados pela UCPPP ou por Grupo Técnico – GT, constituído especificamente para essa finalidade, conforme disposto no art. 23 do Decreto Estadual nº 14.360/15, o qual selecionará o estudo a ser aproveitado e definirá o percentual de ressarcimento, mediante a elaboração de parecer conclusivo;
- Aprovação: o parecer conclusivo será submetido à apreciação do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada – CGPPP, para deliberação acerca da aprovação do PMI.

4.1. Edital de Chamamento Público

O Edital de Chamamento Público do PMI nº 01/2017 foi publicado no DOE em 06 de janeiro de 2017, após sua aprovação mediante Deliberação nº 07/2017 do CGPPP.

Destacam-se como principais premissas dispostas no edital:

- Possibilidade de participação de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, ou grupo de pessoas, nacionais ou estrangeiras, mediante a apresentação de Requerimento de Autorização no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação do edital de chamamento;
- Prazo para apresentação dos estudos de até 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação da Autorização;
- Avaliação dos estudos mediante critérios objetivos, com nota global máxima de 100 pontos e nota global mínima de 60 pontos;
- Ressarcimento do estudo selecionado apenas na proporção da parte aproveitada, observado o valor global bruto de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).

4.2. Autorização

O art. 3.º do Decreto Estadual n. 14.306/15 dispõe que o PMI será iniciado de ofício por órgão ou entidade da Administração Pública ou mediante apresentação de requerimento de autorização ao CGPPP.

Diante disso, a empresa Globaltask Tecnologia e Gestão S/A apresentou manifestação de interesse para estudar por sua conta e risco, a viabilidade do projeto ao CGPPP, que após apreciação da UCPPP, aprovou o edital do PMI n. 01/2017, estabelecendo prazo de 30 (trinta) dias para que demais interessados apresentem requerimento de autorização.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Decorrido o prazo estabelecido no Edital de Chamamento Público, não houve manifestações de interesse, restando autorizada apenas a empresa Globaltask conforme Deliberação nº 07/2017 do CGPPP.

4.3. Estudos técnicos

O Edital de Chamamento estabeleceu a apresentação dos estudos técnicos conforme a seguinte divisão de cadernos:

- Caderno 1 - Resumo Executivo do Projeto;
- Caderno 2 - Modelagem Técnica: Estudos de Engenharia, Ambiental e Social;
- Caderno 3 - Modelagem Econômico-Financeira: Viabilidade Econômico-Financeira;
- Caderno 4 - Modelagem Operacional: Indicadores de Desempenho e Alocação de Riscos;
- Caderno 5 - Modelagem Jurídico-institucional: Arranjo Institucional e Jurídico;

No Edital, além das notas máxima e mínima global, foram atribuídas notas máximas para cada um dos Cadernos, de acordo com o quadro abaixo:

CADERNO	NOTA MÁXIMA
1 - Resumo Executivo do Projeto	Sem pontuação
2 - Modelagem Técnica	45 pontos
3 - Modelagem Econômico-Financeira	25 pontos
4 - Modelagem Operacional	15 pontos
5 - Modelagem Jurídico-Institucional	15 pontos

Quadro 1: Nota máxima para cada Caderno, conforme Edital

De acordo com as regras do Edital, os critérios de avaliação estabelecidos para cada estudo técnico foram submetidos aos seguintes critérios de pontuação: insatisfatório, minimamente satisfatório, razoavelmente satisfatório e totalmente satisfatório, cuja somatória por Caderno obedece às notas máximas acima dispostas. A pontuação atribuída aos critérios de avaliação será apresentada ao longo deste Parecer.

Os estudos técnicos elaborados pela Autorizada foram entregues em 23 de junho de 2017. Durante a elaboração dos estudos foram realizadas 35 (trinta e cinco) reuniões do GT para acompanhamento e alinhamento de premissas, sendo que em 08 (oito) destas reuniões houve a participação da Autorizada.

Em 15 de agosto de 2017, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, no âmbito do Projeto BRA/16/013-PPP-MS, que tem como beneficiário o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, contratou consultor individual para avaliação e revisão dos estudos técnicos da modelagem econômico-financeira elaborados no âmbito do PMI.

Após análise inicial da primeira versão dos estudos técnicos entregue pela Autorizada, o GT solicitou complementações aos Cadernos, as quais foram devidamente apresentadas em 24 de outubro de 2017.

Posteriormente, em 10 de novembro de 2017, foi contratado consultor individual para auxiliar o GT na avaliação e revisão das configurações e orçamentações técnicas apresentadas no âmbito do PMI nº 01/2017.

No desenvolvimento da modelagem final do projeto, foi contratado em 14 de abril de 2021 o consórcio Houer Consultoria e Concessões Ltda e Viana Castro, Aparecido e Carvalho Pinto Advogados, no âmbito do PNUD, com objetivo de avaliar e adequar os estudos técnicos, bem como apoiar a realização do processo licitatório.

A seguir apresentamos a avaliação dos estudos técnicos que considerou os critérios objetivos dispostos no Edital.

5. DA AVALIAÇÃO DO CADERNO 2 - MODELAGEM TÉCNICA: ESTUDOS DE ENGENHARIA, AMBIENTAL E SOCIAL

A análise do Caderno 2 (Modelagem Técnica, Ambiental e Social) realizada pelo GT resultou em avaliação detalhada conforme segue:

5.1 Apresentação dos Critérios de Avaliação

A análise da modelagem técnica, abrangendo os estudos de engenharia, ambiental e social, considerou quatro critérios de avaliação estabelecidos no Edital, conforme segue:

- Nível de Detalhamento dos Estudos Técnicos;
- Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia;
- Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infovia, em particular quanto a manutenção e à infraestrutura dos serviços agregados;
- Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo.

O quadro abaixo apresenta a pontuação atribuída aos critérios de avaliação e de pontuação para o Caderno 2:

CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO			
	INSATISFATÓRIO	MINIMAMENTE SATISFATÓRIO	RAZOAVELMENTE SATISFATÓRIO	TOTALMENTE SATISFATÓRIO
Caderno 2 – Modelagem Técnica: Estudos de Engenharia, Ambiental e Social				
Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos	0	10	15	20

CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO			
	INSATISFATÓRIO	MINIMAMENTE SATISFATÓRIO	RAZOAVELMENTE SATISFATÓRIO	TOTALMENTE SATISFATÓRIO
Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia	0	5	7,5	10
Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infovia, em particular quanto à manutenção e à infraestrutura dos serviços agregados	0	5	7,5	10
Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo	0	2,5	3,75	5
NOTA DO CADERNO 2				45

Quadro 2: Critérios de avaliação e pontuação do Caderno 2, conforme Edital

5.2 Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos

Esse requisito trata do detalhamento dos estudos técnicos, levando em conta aspectos tais como a especificação técnica dos equipamentos e materiais a serem implantados, o roteiro de instalação da rede de fibra óptica, e as especificações técnicas das equipes responsáveis pela implantação, operação e manutenção da rede. Para tanto, os seguintes documentos foram avaliados:

- Anexo V – Termo de Referência – Atualizado – 22-06-17, e Anteprojeto MS: estes documentos possuem mesmo conteúdo e trazem, em termos gerais, as principais justificativas para a implantação, os objetivos e o escopo do projeto, os descritivos de interligação (*backbones*), a localização de cada unidade administrativa a ser atendida pela rede, os requisitos técnicos para: 1) Centro de Operações da Rede, incluindo o datacenter/sala cofre; 2) fibra óptica (incluindo requisitos de projetos, cadastros e levantamentos de campo); 3) adoção das tecnologias DWDM (*dense wavelength division multiplexing*) e GPON (*gigabit-capable passive optical network*); 4) controle de fluxo de dados; 5) ramais IP e; 6) cada um dos serviços acessórios (áudio e videoconferência, controle de acesso, estações meteorológicas, internet via satélite, internet, ramais IP, rede de transporte de dados, segurança lógica, solução educacional, supervia, televigilância, telemedicina, wireless pública, wireless rede local).
- Modelagem Operacional MS: documento descreve modelo de operação a ser seguido pela SPE, para atender os requisitos de qualidade exigidos no projeto, trazendo uma descrição genérica do fluxo de atendimento, da política de recursos humanos, a estrutura mínima de cargos e funções, escalas de trabalho. Traz ainda uma descrição concisa dos principais ativos a serem utilizados, tais como imóveis e veículos, bem como considerações sobre a depreciação de ativos.

- Protocolo de Serviços: documento individualizado, para cada um dos denominados serviços acessórios (indicados no documento TR, acima).

O conjunto dos documentos analisados apresenta diversas especificações e requisitos técnicos para a implantação, manutenção e operação da rede, incluindo os serviços acessórios, cujo modelo de contratação será objeto de diversos comentários ao longo deste documento.

Um primeiro aspecto que deve ser destacado a respeito do detalhamento dos estudos consiste no fato de não ter sido apresentado um caderno técnico específico. O objetivo desse documento seria concentrar, entre outros aspectos, as especificações técnicas de referência de toda a infraestrutura a ser implantada, incluindo o dimensionamento e o cronograma de implantação da rede, para fins exclusivos da modelagem do projeto de PPP. Parte dessas atribuições coube ao documento Termo de Referência (TR), um dos anexos do Edital com objetivo diverso ao do caderno técnico, qual seja o de apresentar aos licitantes os requisitos técnicos mínimos de referência que devem ser considerados para a elaboração das propostas na licitação da PPP. Por sua vez, o documento relativo ao anteprojeto reproduz o conteúdo do TR, e a modelagem operacional traz aspectos vagos e teóricos sobre a organização da futura SPE. Esses últimos documentos não agregam um detalhamento técnico de relevância aos estudos.

Nos estudos técnicos não foi apresentado, de forma objetiva e organizada, o cronograma de implantação da rede e a estrutura que a Autorizada considera adequada para a futura SPE, com organograma, quantitativo de pessoal, organização geográfica e outros aspectos que pudessem ser consolidados em um plano de negócios referencial.

Algumas outras ressalvas devem ser destacadas a respeito do detalhamento dos estudos técnicos. Assim: 1) as configurações técnicas apresentadas para o Centro de Operações de Rede abordaram a infraestrutura (requisitos de construção e de instalação de sistemas elétrico e lógico, por exemplo), mas não abordaram as configurações mínimas dos principais equipamentos a serem instalados nessa unidade, tais como servidores; 2) a lista dos principais itens de CAPEX, com descrição muito sucinta e respectivo custo, pode ser encontrada na aba respectiva da planilha de modelagem econômico-financeira. No entanto, percebeu-se que o citado material é de difícil localização, e pela sua importância para a modelagem deveria ter sido apresentado em anexo próprio do caderno técnico; 3) não foi apresentada memória de cálculo a respeito da extensão de rede aérea de fibra óptica, em particular dentro do Municípios (*backbone* de distribuição), bem como do quantitativo de postes a serem implantados ou compartilhados com concessionárias de energia (Energisa e Elektro). Nesse aspecto, é importante destacar que teria sido recomendável um contato prévio com a concessionária de energia a respeito da permissão de uso e custo do compartilhamento desses postes, que impactam de modo relevante nos custos operacionais do projeto.

Considerando o exposto anteriormente, a apresentação deste quesito foi considerada razoavelmente satisfatória, como indicado abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos	20	15

Quadro 3: Nota do critério de Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos do Caderno 2

5.3 Mapeamento e Visita Técnica

Esse quesito trata do mapeamento de campo, com o objetivo de conceber um traçado de referência para a rede aérea de fibra óptica, bem como a visita técnica nas unidades administrativas do Governo do Estado a serem atendidas pela rede de fibra óptica. Para a avaliação desse quesito, foram analisados o TR e o documento “*SiteSurvey MS*”.

A Autorizada realizou visitas técnicas às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia e realizou o devido mapeamento, sendo constatada a necessidade de conexão de 1.500 pontos de atendimento do governo (PAG) no projeto. Foi efetuado registro de fachada dos PAGs visitados, bem como apresentadas as coordenadas geográficas dos PAGs que servirão, dentro de cada Município, como interligação entre os *backbones* de núcleo e de distribuição (os chamados “nós de backbone de núcleo”). No entanto, não foram entregues materiais importantes, decorrentes desses levantamentos, tais como as coordenadas geográficas de cada PAG, e os roteiros de passagem dos *backbones* de distribuição dentro dos Municípios. Em relação ao backbone de núcleo, foi entregue apenas o esquema geográfico da proposta de três anéis redundantes (Norte, Leste e Oeste), que atenderão 52 Municípios, e dos trechos radiais, que atenderão os restantes 27. Não foi apresentada constatação, percebida em decorrência do levantamento em campo, de dificuldade técnica ou ambiental para implantação da rede de fibra óptica em trechos dentro de reservas ambientais, reservas indígenas, etc.

Considerando o exposto anteriormente, a apresentação deste quesito foi considerada satisfatória, conforme indicado abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia	10	10

Quadro 4: Nota do critério mapeamento e visita técnica do Caderno 2

5.4 Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infovia

Este requisito trata da abordagem dedicada pelos estudos técnicos no planejamento para a continuidade (manutenção) da infraestrutura e da prestação dos serviços do projeto.

Em relação à infraestrutura, os estudos técnicos apresentam alguns requisitos a serem atendidos pela equipe técnica responsável pela manutenção da rede e dos equipamentos. No entanto, não há, no caderno técnico, trecho específico tratando da manutenção da infraestrutura, razão pela qual é necessário recorrer a outros documentos para inferir sobre essa abordagem.

Para o Plano de Manutenção, a Autorizada não apresentou um cronograma de substituição programada de equipamentos e de cabeamento. Nota-se que há apenas previsão de gastos mensais em manutenção, previstos em 3% do valor da contraprestação a ser paga pelo Poder Concedente, incorporada na modelagem financeira. A justificativa sobre esses gastos é apresentada em orçamento incorporado no relatório financeiro, o qual traz uma descrição sucinta a respeito dos serviços de manutenção a serem realizados.

Os reinvestimentos (substituição programada ou circunstancial de equipamentos e cabeamento com o objetivo de manter a capacidade operacional da rede e a qualidade dos serviços contratados) não foram tratados em tópico próprio no caderno técnico (como deveria), mas apenas no caderno financeiro e na planilha apresentada para a modelagem financeira. Nesse ponto, é importante destacar a ausência de racional de provisão mensal para reinvestimentos, a partir do 25º mês de execução (após a fase de implantação do projeto), estabelecida em 0,2% dos investimentos de implantação de infraestrutura.

Assim, de modo geral percebe-se que o planejamento da continuidade do projeto, no que se refere à manutenção preventiva e corretiva, foi apresentado pela Autorizada de forma superficial. Desta forma, a apresentação deste quesito foi considerada minimamente satisfatória, conforme indicado abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infraestrutura, em particular quanto à manutenção e à infraestrutura dos serviços agregados	10	5

Quadro 5: Nota do critério Planejamento da continuidade do projeto do Caderno 2

5.5 Atendimento a Requisitos Sociais

Este requisito trata da abordagem dedicada pelos estudos técnicos ao atendimento de requisitos sociais, como inclusão digital e gestão de conteúdo.

O estudo da Autorizada apresenta, entre as justificativas para a implementação do projeto, as possibilidades de prestação de serviços públicos a serem criadas a partir da infraestrutura de comunicação de alta capacidade do Estado, tais como universalização da educação, melhoria da segurança pública e aumento da conectividade sem fio.

Nesse aspecto, é importante destacar que vários benefícios sociais do projeto são decorrentes da disponibilização de serviços associados, tais como telemedicina, videomonitoramento e educação à distância. A forma como a inclusão dos serviços associados na modelagem de PPP foi proposta será objeto de comentários ao longo do presente documento. De qualquer forma, é indubitável que a disponibilização de infraestrutura de comunicação de alta capacidade em todo o Estado por si só consiste em importante indutor da prestação de serviços públicos de melhor qualidade para a população.

Considerando o exposto anteriormente, a apresentação deste quesito foi considerada totalmente satisfatória, conforme indicado abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo	5	5

Quadro 6: Nota do critério Atendimento a requisitos sociais do Caderno 2

5.6 Consolidação

Assim, da análise dos critérios adotados, resultou a seguinte pontuação para o Caderno 2:

Crítérios de Avaliação do Caderno 2	Nota Máxima para o Critério de Avaliação	Nota Obtida
Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos	20	15
Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia	10	10
Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infovia, em particular quanto à manutenção e à infraestrutura dos serviços agregados	10	5
Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo	5	5
TOTAL CADERNO 2	45	35

Quadro 7: Nota consolidada referente ao Caderno 2

6. DA AVALIAÇÃO DO CADERNO 3 - MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA: VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

A análise do Caderno 3 (Modelagem Econômico-Financeira: Viabilidade Econômico-Financeira) realizada pelo GT resultou em avaliação detalhada conforme segue:

6.1 Apresentação dos Critérios de Avaliação

A análise da modelagem econômico-financeira considerou quatro critérios de avaliação estabelecidos no Edital, conforme seguem:

- Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes;
- Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida;
- Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública;
- Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e a facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público.

O quadro abaixo apresenta a pontuação atribuída aos critérios de avaliação e de pontuação para o Caderno 3:

CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO			
	INSATISFATÓRIO	MINIMAMENTE SATISFATÓRIO	RAZOAVELMENTE SATISFATÓRIO	TOTALMENTE SATISFATÓRIO
Caderno 3 – Modelagem Econômico-Financeira: Viabilidade Econômico-Financeira				
Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes.	0	2,5	3,75	5
Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida.	0	2,5	3,75	5
Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública	0	2,5	3,75	5
Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público.	0	2,5	3,75	5
NOTA DO CADERNO 3				20

Quadro 8: Critérios de avaliação e pontuação do Caderno 3

6.2 Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes

Esse requisito trata da avaliação do *Value for Money* do projeto apresentada pela Autorizada, aberto nos conceitos qualitativo e quantitativo. Para tanto, os seguintes documentos foram avaliados:

- Definição de *Value for Money* (*Value For Money* Qualitativo – 170928): apresenta uma síntese teórica a respeito do VfM, com alguns conceitos e objetivos, a importância sobre a alocação dos riscos, breve explanação sobre o processo de alocação de riscos. Apresenta, de forma genérica, algumas das possíveis vantagens qualitativas do projeto, trazidas pela contratação de longo prazo (ganhos de escala e financiabilidade de construção de ativos) e pelo ganho de qualidade na prestação de serviços (mediante indicadores de desempenho), entre outros aspectos. Destaca a possibilidade de aprimoramento de políticas públicas, em particular as possibilidades advindas da contratação de serviços acessórios, tais como videomonitoramento na área de segurança pública e telemedicina na área da saúde. Traz alguns aspectos a serem atendidos pela futura concessionária junto à Anatel.
- Relatório de *Value for Money* Quantitativo (GT MS VfM Quantitativo_Relatório): traz breve conceituação teórica sobre o *Public Sector Comparator* (PSC), e sua aplicação sobre o projeto, detalhando os componentes e o funcionamento da

planilha de *Value for Money*, descrita a seguir. Apresenta os principais resultados do VfM aplicados sobre o projeto, bem como as premissas utilizadas para o modelo

- Planilha de *Value for Money* (GT MS VfM v 100617): Essa planilha refere-se ao VfM quantitativo, e apresenta a valoração de cada um dos 45 riscos identificados na matriz de riscos, organizados em 10 categorias (ver avaliação dos riscos do Caderno 4), mediante o seguinte roteiro: 1) identificação da parcela de receita, custo ou despesa exposta, 2) cenário de exposição, 3) probabilidade de ocorrência e; 4) custo de resposta. Em função da alocação de riscos prevista na matriz de riscos (riscos retidos, transferíveis e compartilhados), distribui o valor dos riscos entre o Poder Concedente e a Concessionária, identifica a fase contratual sujeita a cada um dos riscos (fase de implantação, fase de prestação de serviços ou ao longo dessas duas fases) e, por fim, aloca os riscos no PSC, para calcular o VfM do projeto.

A avaliação do conteúdo dos estudos a respeito do VfM qualitativo levou em consideração os aspectos de viabilidade (há questões de eficiência ou responsabilidade que indiquem melhoria de entrega e gestão de serviços por meio de uma PPP?), custo-benefício (os benefícios da opção pela PPP compensam o custo de capital mais elevado e outros custos a ela associados?) e atratividade (o projeto atende ao nível de expectativa dos atores privados pela opção da PPP, e o Poder Concedente possui capacidade para gerir a licitação e o contrato da PPP?).

Assim, a viabilidade é tratada em tópicos do documento sobre VfM qualitativo, tais como a visão de longo prazo sobre a operação dos ativos, garantia de incentivos suficientes por meio de estrutura das aquisições e contratos, certeza de longo prazo, perspectivas complementares ao VfM qualitativo, estratégia de investimento e racionalidade de planejamento orçamentário.

O custo-benefício é tratado no tópico sobre os requisitos a serem entregues pelo Projeto, a serem definidos pelo Poder Concedente. A atratividade é tratada nos tópicos sobre elaboração de projetos bem estruturados antes da publicação para o mercado, existência de qualificações e experiência suficientes, perspectivas complementares ao VfM qualitativo, estratégia de investimento e racionalidade de planejamento orçamentário.

Os aspectos de viabilidade e atratividade são tratados com maior profundidade pelo estudo, enquanto que o aspecto do custo-benefício é apresentado de forma mais superficial.

Ainda em relação ao VfM qualitativo, nota-se que os benefícios sociais advindos da contratação da PPP, tais como apresentados no estudo, foram baseados na eventual contratação de serviços acessórios ao projeto. Muitos dos aspectos apresentados na análise do VfM qualitativo consistem, na verdade, na apresentação de características técnicas do projeto em si. O estudo não apresentou uma análise mais bem fundamentada sobre a qualidade dos serviços de telecomunicações atualmente disponibilizados ao Estado, que pudesses ser contraposta à qualidade dos serviços a serem prestados no âmbito do PPP.

Por outro lado, o VfM quantitativo apresentado destaca-se por sua sofisticação técnica. A Autorizada comparou a alternativa de contratação dos principais objetos do projeto mediante PPP com a alternativa de contratação tradicional (Lei nº 8.666/1993), levando em conta a relação custo-benefício e a qualidade dos serviços. As pastas da planilha encontram-se aderentes à sugestão do que se recomenda como boas práticas para estruturação de um modelo de VfM, mesmo havendo pontos a retificar a respeito da alocação de riscos entre o Poder Concedente e a concessionária.

Como base para realizar essa comparação, a Autorizada apresentou a metodologia *Public Sector Comparator* (PSC) de modo bastante completo e elucidativo. O PSC baseia-se na valoração dos riscos do projeto. Tal como apresentado no item sobre avaliação dos riscos do Caderno 4, que será abordada mais adiante neste Parecer, foram identificados ao todo quarenta e cinco riscos, distribuídos em dez categorias.

No PSC, para cada categoria de risco foram estimados: o período de exposição da PPP ao risco (durante o projeto inteiro, durante a fase de implantação ou durante a fase de prestação dos serviços), a parcela financeira do projeto exposta (receita, custo ou despesa), os cenários de exposição (baixa, provável e alta), o valor do impacto (resultante da multiplicação da parcela financeira exposta pelo cenário de exposição) e, por fim, a valoração financeira de cada risco. Por fim, a identificação da alocação do risco entre o Poder Concedente e a concessionária, apresentada na matriz de riscos, designa a qual parte o valor de cada risco é alocada.

A conclusão preliminar do VfM quantitativo apresentou resultado positivo de R\$ 437,5 milhões a favor da alternativa de contratação do objeto do projeto por PPP, trazidos a valor presente pela taxa de rentabilidade inicialmente proposta para o projeto (TIR apurada pela metodologia de custo médio ponderado de capital, de 11,3% a.a). No material encaminhado não foi empregado o conceito de desconto do Valor Presente Líquido pela taxa socioeconômica, mas sim pela Taxa Selic e WACC reais. Não há uma explicação racional para o uso destas taxas, uma vez que a avaliação VfM deve ser realizada do ponto de vista governamental.

Ainda conforme os estudos apresentados, e levando em consideração a alocação de riscos envolvida na contratação tradicional, na qual o Poder Concedente assume os riscos normalmente transferíveis para a concessionária na opção pela PPP, os custos de contratação pela Lei nº 8.666/1993 deveriam ser 56% inferiores aos estimados na modelagem da PPP, para que o VfM resultasse zero.

Algumas premissas para obtenção dos resultados acima citados são frágeis, como reconhecido pelos próprios autores do estudo. No entanto, elas foram assumidas para compensar a ausência de dados concretos a respeito dos custos a serem incorridos pela Administração Pública para a contratação dos mesmos objetos da PPP. Assim, foi assumido que o Poder Concedente teria não somente a capacidade técnica para contratação e gerenciamento de construtores, fornecedores, mão-de-obra, etc., com qualidade suficiente para satisfazer as mesmas exigências da PPP, como também conseguiria contratar a implantação de infraestrutura e a disponibilização dos serviços pelos mesmos custos estimados pela modelagem financeira para a PPP.

Portanto, levando em consideração os pontos apresentados acima, em particular as ressalvas quanto ao VfM qualitativo, a Nota neste quesito é apresentada abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes	5	3,75

Quadro 9: Nota do critério comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes

6.3 Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida

Trata-se da avaliação da demonstração da viabilidade econômico-financeira do projeto. Para tanto, os seguintes documentos foram avaliados:

- Caderno de Modelagem Financeira (MS Conectado – Caderno Financeiro-17.09.28.v3): Apresenta as principais premissas e resultados financeiros do projeto, algumas considerações tributárias e contábeis levadas em consideração para a montagem do modelo, aspectos técnicos determinantes dos investimentos (incluindo cronograma de implantação), projeção dos principais agregados financeiros: receitas (contraprestações públicas), investimentos, custos dos serviços prestados e despesas operacionais, demonstrativos de resultado, fluxo de caixa e balanço patrimonial, apuração da taxa interna de retorno e do custo médio ponderado de capital, racional de cálculo de compartilhamento de receitas acessórias, considerações a respeito de teto de gastos públicos (Lei Complementar Federal nº 156/2016), referências de mercado para a precificação dos serviços associados do projeto, simulações de contraprestações públicas diante de diversos prazos de PPP.
- Planilha de Modelagem Financeira (MS Conectado – 170927.v1) – planilha que processa, a partir de premissas macroeconômicas, dados de entrada e consolidações, as projeções dos principais componentes da modelagem financeira: receitas (contraprestação pública), CAPEX, OPEX (despesas operacionais e custos de serviços prestados) e tributos. Consolida a projeção de fluxos de caixa, resultados e evolução patrimonial da SPE ao longo do período contratual. Apura a taxa interna de retorno do projeto pela metodologia WACC. Apresenta demonstrativo com relação entre CAPEX e contraprestação, para fins de cotejo com a evolução das despesas primárias correntes.

Nota-se, na construção do modelo econômico-financeiro, a ausência de ajuda-memória que pudesse subsidiar o entendimento a respeito de diversos valores ou fórmulas nele inseridas. Neste ponto, é importante destacar que alguns desses subsídios, em particular os dados levados em conta para a implantação do projeto (CAPEX), são de caráter eminentemente técnico, mas não foram apresentados nos estudos, fazendo particular falta no Caderno Técnico.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Outros exemplos de despesas cuja entrada ou processamento não resultaram suficientemente esclarecidos na versão original dos estudos:

- Cronograma de implantação da rede, baseado em média ponderada de 3,1 equipes, com cada equipe capaz de construir 88km de backbone e 44km de GPON por dia;
- Espaçamento entre os postes ao longo do backbone de núcleo e do backbone de distribuição;
- Quantitativo de técnicos juniores, plenos, seniores e de eletrônica;
- Diversos custos e encargos sociais sobre a folha de pagamento, como uniformes, EPIs, auxílio maternidade e provisão para cobertura de profissional ausente;
- Estimativa de despesas mensais com manutenção e gestão da rede, verificador independente e provisão de reinvestimentos;
- Aquisição de terreno e investimentos para construção de datacenter/ centro de controle da rede.

Outra ressalva a apontar consiste na opção, feita pela Autorizada, de apresentar os estudos baseados nos fluxos de caixa do projeto, ou seja, sem considerar as implicações decorrentes das obrigações da SPE com o capital dos acionistas e de terceiros. Nesse aspecto, amortizações e juros, bem como o benefício fiscal da dívida, não foram considerados na análise de viabilidade do projeto. Apesar de tecnicamente correta, a opção da análise de viabilidade pela perspectiva do fluxo de caixa do projeto implicou excluir alguns indicadores importantes, em particular a razoável suficiência dos fluxos de caixa para pagamento dos serviços da dívida ao longo do projeto, monitorada pelo indicador de cobertura do serviço da dívida (ICSD).

Outro aspecto sobre a viabilidade financeira de PPPs a ser considerado refere-se à capacidade orçamentária do Estado de arcar com contraprestações públicas. Nesse caso, trata-se de uma análise de acessibilidade para o setor público, uma vez que aumentos dos pagamentos públicos, apesar de por um lado garantirem a viabilidade do projeto, por outro não necessariamente o tornam suportável (*affordable*) para a Administração Pública.

Nesse aspecto, o Caderno Financeiro inclui uma análise de adequação do projeto ao Teto de Gastos Públicos estabelecido pela Lei Complementar 156/2016, com o objetivo de apurar a parcela estimativa da contraprestação pública mensal a ser registrada como despesa corrente ou como despesa de capital.

No entanto, uma análise de acessibilidade adequada deveria também avaliar o impacto orçamentário decorrente da substituição de despesas atuais de telecomunicações. Tal aspecto não foi levantado pelo Caderno Financeiro. Além disso, seria recomendável levar em conta potenciais receitas acessórias a serem geradas pelo projeto de forma a reduzir o impacto do pagamento das contraprestações ao longo do contrato de PPP no orçamento

estadual e também verificar de que forma tais dispêndios estariam inseridos no âmbito das finanças governamentais. Esse assunto foi abordado exclusivamente sob a ótica da definição de percentual de compartilhamento, e será analisado adiante.

Considerando o acima exposto, a Nota neste quesito é apresentada abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida	5	2,5

Quadro 10: Nota do critério Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida

6.4 Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública

Trata-se de avaliação da apresentação de possibilidades de exploração de receitas acessórias. Para tanto, foi avaliado o Caderno de Modelagem Financeira (MS Conectado – Caderno Financeiro- 17.09.28.v3), cujo conteúdo encontra-se resumido no tópico anterior.

As receitas acessórias são previstas no artigo 11 da Lei Federal n. 8.987/95 (“Lei de Concessões”). Esse dispositivo autoriza o Poder Concedente a prever, em favor da concessionária, a exploração de “(...) receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas”.

É importante ressaltar que alguns autores, com base na expressão “com vistas a favorecer a modicidade das tarifas”, entendiam que as receitas acessórias geradas pela concessionária deveriam ser integralmente revertidas para a modicidade tarifária. No entanto, isso anularia qualquer incentivo econômico aos operadores em explorar as possibilidades de receita acessória.

Atualmente, quase todos os contratos de concessão ou PPP de grandes infraestruturas preveem regras de compartilhamento das receitas acessórias, procurando conciliar os objetivos de incentivos para a exploração econômica da infraestrutura perante terceiros, de um lado, e de redução de contraprestações públicas, de outro.

É importante destacar que as receitas acessórias, no caso de projetos não sustentáveis sem recursos públicos, tais como as concessões administrativas, podem reduzir de forma importante o ônus sobre o orçamento público, aumentando sua viabilidade do ponto de vista governamental no longo prazo.

No caderno financeiro, o compartilhamento de receitas acessórias foi tratado de forma clara, contudo superficial. A proposta para o projeto partiu da análise da evolução do lucro líquido das operadoras de telefonia Vivo e TIM entre 2011 e 2016, período no qual a rentabilidade da primeira variou entre 6% e 12%, e a da segunda entre 3% e 8%. Com base nesses dados, os estudos recomendam um compartilhamento de 5% das receitas acessórias brutas.

A abordagem é insuficiente para concluir sobre o percentual de compartilhamento adequado de receitas acessórias entre o Poder Concedente e a concessionária. Se por um lado a proposta de um percentual fixo sobre as potenciais receitas brutas futuras com novos negócios a serem desenvolvidos pela concessionária está em linha com as melhores práticas dos contratos mais recentes de Concessões e PPPs, por outro lado a comparação com empresas que operam uma gama ampla de serviços de telecomunicações é inadequada.

No caso particular da PPP Infovia Digital há uma situação *sui generis*. O investimento em lançar a infraestrutura de fibras ópticas por todo o Estado será amortizado pelas contraprestações públicas a serem pagas pelo Estado. Por essa razão, a exploração econômica dessa infraestrutura perante terceiros terá rentabilidade bastante superior caso comparada com um operador privado, uma vez que a amortização desse investimento será coberta pelo Estado no âmbito do contrato da PPP.

Assim, apesar de o mecanismo para compartilhamento de receitas ser adequado, percebeu-se nos estudos apresentados a ausência de uma abordagem com maior profundidade sobre o potencial de exploração de receitas acessórias, bem como uma proposta de compartilhamento compatível com as características econômicas do projeto.

Considerando o exposto anteriormente, a Nota neste quesito é apresentada abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública	5	2,5

Quadro 11: Nota do critério Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre a contraprestação pública

6.5 Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público

Trata-se de avaliação da facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro. Para tanto, foi avaliada a planilha de modelagem financeira (MS Conectado – 170927.v1), cujo conteúdo encontra-se resumido no tópico 6.3.

A planilha utilizada como base para a modelagem financeira possui fórmulas rastreáveis e editáveis, abas específicas para entrada de dados (abas CAPEX e OPEX), e de processamento dos demonstrativos de resultado, balanços patrimoniais e fluxos de caixa do projeto, ao longo de todo o período da concessão, em bases mensais e anuais. Os valores foram apresentados em termos reais. Foi ainda apresentada uma aba específica de painel de controle, com as principais consolidações do modelo.

Adicionalmente, a planilha incorpora uma simulação a respeito do regime tributário de apuração de lucro presumido e real, bem como o impacto das contraprestações públicas no teto de gastos estabelecido pela Lei Complementar nº 156/2016.

As características citadas acima estão alinhadas com as melhores práticas de modelagens financeiras de PPPs e concessões. No entanto, algumas ressalvas devem ser registradas, em particular no que se refere à dificuldade de entendimento do modo como a planilha processa os dados de entrada.

As dificuldades de rastreamento são causadas por algumas características da planilha financeira apresentada. Em primeiro lugar devem ser destacadas as duplicidades de dados de entrada e de consolidações na planilha. Nesse sentido, percebe-se que um mesmo dado de entrada é repetido em diversas abas da planilha, tal como a íntegra dos quadros de entrada de CAPEX e de quantitativos de pessoal, que são repetidos na aba específica de entrada de dados (abas CAPEX e OPEX, respectivamente) e na aba de consolidação do DRE. Por sua vez, percebeu-se casos de consolidação em duplicidade na mesma aba, tal como a consolidação mensal do DRE na aba respectiva.

Também pode ser citado como dificuldade para rastreamento o cronograma de implantação da rede proposto pela Autorizada, que distribui as despesas de investimentos ao longo dos meses dos dois primeiros anos da PPP. O modo como é calculada essa distribuição mensal de despesas não é explicado no Caderno Financeiro ou na planilha financeira.

Além disso, alguns multiplicadores aparecem soltos no modelo financeiro, sem maiores explicações, tais como o denominado “fator de desconto do investimento” e os fatores de proporção padrão para a construção (infraestrutura e despesas), operação e manutenção, ambos utilizados para efeitos do cálculo das receitas pelo e composição das receitas pelo IFRS (*International Financial Reporting Standards*).

Considerando o exposto anteriormente, a Nota neste quesito é apresentada abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público	5	3,75

Quadro 12: Nota do critério Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público

6.6 Consolidação

Assim, da análise dos critérios adotados, resultou a seguinte pontuação para o Caderno 3:

Critérios de Avaliação do Caderno 3	Nota Máxima para o Critério de Avaliação	Nota Obtida
Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes.	5	3,75

Critérios de Avaliação do Caderno 3	Nota Máxima para o Critério de Avaliação	Nota Obtida
Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida.	5	2,50
Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública	5	2,50
Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público.	5	3,75
TOTAL CADERNO 3	20,0	12,50

Quadro 13: Nota consolidada referente ao Caderno 3

7. DA AVALIAÇÃO DO CADERNO 4 - MODELAGEM OPERACIONAL: INDICADORES DE DESEMPENHO E ALOCAÇÃO DE RISCOS

A análise do Caderno 4 (Modelagem Operacional: Indicadores de Desempenho e Alocação de Riscos) realizada pelo GT resultou em avaliação detalhada conforme segue:

7.1 Apresentação dos Critérios de Avaliação

Os aspectos avaliados neste capítulo referem-se à modelagem operacional apresentada pela Autorizada, abrangendo os indicadores de desempenho e a alocação de riscos. A análise do Caderno 4 considerou dois critérios de avaliação estabelecidos no Edital do PMI:

- Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades;
- Objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho.

O quadro abaixo apresenta a pontuação atribuída a cada critério:

Caderno 4 – Modelagem Operacional: Indicadores de Desempenho e Alocação de Riscos				
CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO			
	INSATISFATÓRIO	MINIMAMENTE SATISFATÓRIO	RAZOAVELMENTE SATISFATÓRIO	TOTALMENTE SATISFATÓRIO
Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades	0	5	7,5	10
Objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho	0	5	7,5	10
NOTA DO CADERNO 4				20

Quadro 14: Critérios de avaliação e pontuação do Caderno 4

Para a adequada compreensão da avaliação efetuada, na apreciação de cada critério de avaliação são considerados aspectos específicos, de modo a permitir uma análise completa e consistente com os objetivos da Administração Pública ao incluir tais requerimentos no PMI. A seguir, apresentam-se as análises pormenorizadas dos critérios considerados.

7.2 Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades

Na análise deste critério de avaliação, consideramos a clareza e a abrangência da matriz de riscos e da atribuição de responsabilidades. Os seguintes documentos foram avaliados:

- Caderno de Análise Integrada de Riscos e *Value for Money* (Caderno de Riscos *Value for Money* – MS Conectado): Apresenta uma descrição metodológica para a identificação, análise e valoração dos riscos. Identifica e discorre a respeito de quarenta e cinco riscos envolvidos no projeto, divididos em dez categorias.
- Matriz de Riscos (Matriz de Riscos – MS Conectado): planilha apresenta tabela com descrição de cada risco identificado, consequências, mitigadores, respostas, probabilidade, alocação preferencial e forma de alocação.

Nesse contexto, temos que a Autorizada identificou e apresentou de forma abrangente, clara e objetiva os principais riscos específicos do projeto, totalizando quarenta e cinco riscos, divididos em dez categorias:

- 1) localização: indisponibilidade de áreas selecionadas para o projeto, disputa de terras, criação de áreas protegidas por lei, má condição do solo;
- 2) projeto, construção e comissionamento: deficiência e alterações no projeto, atraso na obtenção de licenças, descoordenação e desorganização entre os envolvidos, custos de construção acima do previsto, atrasos na construção, deficiência técnica dos construtores, impactos ambientais não previstos na modelagem do projeto;
- 3) financeiros: descumprimento do contrato de financiamento, indisponibilidade de linhas de crédito, alteração de taxa de juros básica da economia, inadimplência financeira por parte do Poder Concedente, insuficiência de garantias de pagamento de contraprestação, dificuldades de execução de garantia de contraprestação;
- 4) operacionais: desistência dos fornecedores, indisponibilidade de materiais ou de mão de obra, insolvência de fornecedor, ineficácia de sistema de qualidade e gestão, queda na sensibilidade dos cabos de fibra óptica, danos provocados por terceiros nos cabos de fibra óptica, responsabilidade civil perante terceiros, excedente de custo operacional, aumento na necessidade de manutenção, contraprestação acima da capacidade orçamentária do Estado, insuficiência de provisão para reinvestimentos, inadequação ou obsolescência dos indicadores de desempenho, erro de execução de obra;

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

- 5) de investidor: incapacidade de realização de investimentos com capital próprio, inexecuibilidade da proposta;
- 6) de mercado: variação cambial, correção monetária, risco de demanda, eventos macroeconômicos;
- 7) relações institucionais: riscos de greves, questionamentos sobre compartilhamento de receitas acessórias, atrasos em tomada de decisão, falhas procedimentais no contrato da PPP, desequilíbrio no compartilhamento de responsabilidades e riscos;
- 8) políticos, legislativos e governamentais: alterações legislativas com impactos sobre o projeto, alterações tributárias, alterações na regulamentação do setor de telecomunicações, distúrbios civis, encampação, rescisão contratual por iniciativa do Poder Concedente, fragilidade do processo político decisório, oposição e instabilidade política;
- 9) força maior: condições temporais adversas, eventos fora do controle das partes;
- 10) propriedade do ativo: alterações tecnológicas que alterem premissas econômicas do projeto, apropriação pelo Estado dos serviços objeto do projeto.

A Autorizada apresentou de forma clara a alocação de cada um desses riscos entre o Poder Concedente e a concessionária.

Entretanto, como ressalva, deve ser apontada a incompatibilidade na alocação de riscos entre os seguintes documentos: alocação de riscos entre o Caderno de Análise Integrada de Riscos e *Value for Money*, a matriz de riscos e o Anexo E – Repartição de Riscos e Mecanismos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro (Minuta do Contrato), conforme apresentada abaixo:

Risco	Alocação	
Recursos disponíveis não serem suficientes para pagamento da contraprestação	Concessionária (Matriz de Riscos)	Poder Concedente (Anexo E, item 2.1.5)
Risco de critérios de desempenho tornarem-se obsoletos	Compartilhado (Matriz de Riscos)	Concessionária (Value For Money)

Foram omitidos no anexo E os seguintes riscos: obsolescência dos critérios de desempenho, incapacidade do investidor em realizar investimentos com capital próprio, questionamento do compartilhamento de receitas acessórias, fragilidade no processo político decisório, oposição política e instabilidade Política.

Portanto, levando em consideração os pontos apresentados acima, em particular as ressalvas relativas às incompatibilidades e omissões do tratamento dos riscos entre diversos documentos da modelagem, a nota neste quesito é apresentada abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades	10	7,5

Quadro 15: Nota referente ao critério Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades, do Caderno 4

7.3 Objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho

Na análise deste critério de avaliação, consideramos a objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho. Para tanto, foi analisado o Anexo H da minuta de contrato, denominado “Indicadores de Desempenho” (Anexo H – Indicadores de Desempenho – Atualizado – 22-06-17), que apresenta:

- em relação aos indicadores de desempenho: descrição, forma e periodicidade de apuração, critérios de avaliação e ponderação de peso;
- cálculo do redutor;
- considerações a respeito da atualização dos indicadores.

Os estudos recomendam a adoção de oitenta e dois indicadores de desempenho, divididos em três categorias: Satisfação do Usuário (GSU), Qualidade de Infraestrutura (QI) e Qualificação de Pessoal (QP). Como fontes para os indicadores utilizados, os estudos fazem alusão às boas práticas recomendadas pela ANATEL e a modelos de PPPs de outros segmentos, sem, no entanto, trazer referências concretas da documentação.

Os indicadores de qualidade de infraestrutura dizem respeito à disponibilidade e à taxa de utilização de cada serviço disponibilizado, ao longo de um período determinado, e são apurados por meio de solução de internet específica, instalada e configurada em servidor no Datacenter ou no Centro de Operações de Rede.

Os indicadores de qualificação profissional dizem respeito à qualidade do atendimento e de orientação e suporte de cada serviço disponibilizado. Em regra, a qualidade de atendimento de cada serviço é apurada pela razão entre a quantidade de tíquetes finalizados (TF) e a quantidade de tíquetes abertos (TA) em determinado período. Os dados aos tíquetes serão coletados por solução de software específica, instalada e configurada em servidor no Datacenter ou Centro de Operações de Rede.

Os indicadores de satisfação do usuário dizem respeito ao tempo médio de resposta e de solução de demandas, à efetividade de atendimento e ao percentual de reabertura de demandas de cada serviço disponibilizado, apurados por meio de pesquisa de satisfação disponibilizada aos usuários mediante páginas web disponibilizadas em intranet, e aplicadas por solução de software específica.

É importante destacar que, dos oitenta e dois indicadores recomendados pelo estudo, apenas dez referem-se ao denominado pacote básico, dos quais quatro consistem em indicadores de desempenho gerais, e seis em indicadores de desempenho específicos dos ramais IP. Os restantes setenta e dois são acionados apenas com a eventual contratação dos denominados serviços associados, tais como serviços de áudio e videoconferência, controle de acesso e detecção de apenados, estações meteorológicas, serviço de internet (incluindo via satélite), solução educacional, segurança lógica, supervia, telemedicina, televigilância, wireless local e pública e internet pública.

A metodologia de avaliação de cada um dos indicadores é explicada de forma clara no anexo H de indicadores financeiros. Por sua vez, o cálculo do redutor final a ser aplicado sobre a remuneração mensal da concessionária revelou-se complicado, ao levar em consideração a remuneração devida por cada um dos serviços associados eventualmente contratados.

Ademais, tal como desenhado nos estudos, o redutor será aplicado sobre a remuneração mensal bruta, o que poderá resultar em descontos excessivos contra a concessionária, comprometendo em particular os compromissos financeiros firmados com capital de terceiros.

Portanto, levando em consideração os pontos apresentados acima, em particular as ressalvas relativas ao foco dos indicadores financeiros sobre os serviços associado e à aplicação dos redutores sobre a remuneração bruta, a Nota neste quesito é apresentada abaixo:

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho	10	7,5

Quadro 16: Nota referente ao critério Compatibilidade com a legislação, a segurança jurídica e as melhores práticas, do Caderno 4

7.4 Consolidação

Assim, da análise dos critérios adotados resultou a seguinte pontuação para o Caderno 4:

Critérios de Avaliação do Caderno 4	Nota Máxima para o Critério de Avaliação	Nota Obtida
Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades	10	7,5
Objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho	10	7,5
TOTAL DE PONTOS - CADERNO 4	20	15

Quadro 17: Nota consolidada do Caderno 4

8. DA AVALIAÇÃO DO CADERNO 5 - MODELAGEM JURÍDICO-INSTITUCIONAL: ARRANJO INSTITUCIONAL E JURÍDICO

A análise do Caderno 5 (Modelagem Jurídico-Institucional: Arranjo Institucional e Jurídico) realizada pelo GT resultou em avaliação detalhada conforme segue:

8.1 Apresentação dos Critérios de Avaliação

Os aspectos avaliados neste capítulo referem-se à modelagem jurídico-institucional apresentada pela empresa Autorizada, abrangendo o arranjo institucional e jurídico. A análise do Caderno 5 considerou os três critérios de avaliação estabelecidos no Edital de Chamamento do PMI, conforme segue:

- Demonstração de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e a coerência dos instrumentos jurídicos propostos;
- Compatibilidade da solução sugerida para a implantação e operação do projeto com a legislação, a segurança jurídica e boas práticas;
- Clareza nos instrumentos contratuais, especialmente em relação aos níveis de qualidade, formas de remuneração e sistema de multas e penalidades.

O quadro abaixo apresenta a pontuação atribuída a cada critério de avaliação:

Caderno 5 – Modelagem Jurídico-Institucional: Arranjo Institucional e Jurídico				
CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO			
	INSATISFATÓRIO	MINIMAMENTE SATISFATÓRIO	RAZOAVELMENTE SATISFATÓRIO	TOTALMENTE SATISFATÓRIO
A demonstração de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e a coerência dos instrumentos jurídicos propostos.	0	2,5	3,75	5
Compatibilidade da solução sugerida para a implantação e operação do projeto com a legislação, a segurança jurídica e boas práticas.	0	2,5	3,75	5
Clareza nos instrumentos contratuais, especialmente em relação aos níveis de qualidade, formas de remuneração e sistema de multas e penalidades.	0	2,5	3,75	5
NOTA DO CADERNO 5				15

Quadro 18: Critérios de avaliação e pontuação do Caderno 5

Para a adequada compreensão da avaliação efetuada, na apreciação de cada critério de avaliação são considerados aspectos objetivos, de modo a permitir uma análise completa e consistente com os objetivos da Administração Pública ao incluir tais requerimentos no PMI. A seguir, apresenta-se as análises pormenorizadas dos critérios considerados.

8.2 Atendimento do arranjo institucional ao interesse público e coerência dos instrumentos jurídicos

Na análise deste critério de avaliação, consideramos os seguintes aspectos:

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

- a) Mapeamento dos agentes que tenham interesses e responsabilidades na condução do Projeto;
- b) Desenho do arranjo institucional, incluindo todos os entes públicos envolvidos, no qual se apresente com detalhe de suas responsabilidades e funções;
- c) Modelo editalício e contratual a serem adotados, bem como as razões que levaram a opção do modelo.

Relativamente ao mapeamento dos “*stakeholders*”, a Autorizada classificou os agentes envolvidos conforme sua atuação no projeto, direta ou indiretamente, considerando três fases para o projeto: Fase 1, correspondente ao período de elaboração dos estudos, procedimento licitatório e contratação; Fase 2, abrangendo o período posterior a formalização do contrato, e, Fase 3, referente a efetiva execução do objeto contratual e prestação de serviços.

O mapeamento abordou os seguintes aspectos: identificação dos atores, atribuições de cada envolvido, e sua efetiva atuação no procedimento.

Na primeira fase, foram identificados como agentes diretamente envolvidos: SEMAGRO, SEGOV, Empresas Autorizadas a realizar os estudos, CGPPP, PGE e SEFAZ. Destaca-se que o mapeamento da primeira fase deixou de considerar dois agentes importantes envolvidos no Projeto, quais sejam, o Escritório de Parcerias Estratégicas – EPE (UCPPP), responsável pela condução do PMI, e a Superintendência de Gestão da Informação – SGI, a qual compete a coordenação, a implantação e a manutenção, dos serviços referentes à tecnologia da informação, ao geoprocessamento e às telecomunicações para a Administração direta e indireta do Poder Executivo.

Os agentes indiretamente envolvidos identificados na fase 1 foram: TCE-MS, Assembleia Legislativa de MS e Veículos de Comunicação.

Na fase 2 foram considerados como agentes diretamente envolvidos a SPE, o Grupo Energisa e a SEMAGRO, e na fase 3, o Verificador Independente, o Grupo Energisa e os veículos de comunicação.

Tanto na fase 2 como na fase 3 a Autorizada considerou como agentes indiretamente envolvidos os mesmos elencados na fase 1.

Ressalta-se que os estudos jurídicos trataram de modo superficial o nível de influência dos atores no projeto, limitando-se a classificá-los em grau de influência muito baixo, baixo, média, alta e muita alta. Contudo não foram descritas a efetiva influência dos atores e o grau de relevância de sua participação, tampouco apresentou um modelo de governança e interação entre os atores selecionados.

Quanto ao desenho do arranjo institucional, a Autorizada apresentou em linhas gerais no mapeamento de *stakeholders* as competências de cada organização, porém não foi elaborado fluxograma entre os entes envolvidos no projeto (Unidade de PPP, Conselho Gestor, PGE, Secretarias de Estado). Assim, em que pese o estudo ter demonstrado a

compatibilidade da solução jurídico-institucional proposta para o projeto, o arranjo apresentado se tornou de pouco valor prático.

No que se refere ao modelo editalício a ser adotado na licitação do Projeto foram objetivamente explorados pela Autorizada as regras do procedimento licitatório, tais como: condição de participação; critério de julgamento; apresentação de documentos; avaliação, julgamento e classificação das propostas; apresentação e julgamento dos recursos, e as principais regras pertinentes ao contrato.

O modelo contratual apresentado abrange os principais aspectos referentes à contratação e acompanha os seguintes anexos: edital e seus anexos; proposta técnica; proposta econômica; caderno de encargos; repartição de riscos e mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro; apólice de seguro e garantias de execução do contrato; relação de bens reversíveis, e, indicadores de desempenho. Entretanto a minuta contratual não contempla anexo referente às diretrizes ambientais (na forma exigida na Lei de PPP, desde que não obtidas as licenças ambientais), restando assim omissos o contrato em relação a este tema.

É oportuno destacar, ainda, que apesar das Notas Técnicas apresentadas, alguns aspectos sensíveis do modelo proposto não foram abordados com a profundidade necessária, quais sejam: justificativa técnica quanto à adoção no certame licitatório do critério de julgamento das propostas, assim como a fundamentação técnica para a definição dos respectivos percentuais (70% melhor técnica e 30% menor contraprestação); a justificativa sobre a não participação de empresas estrangeiras no certame; e, a fundamentação jurídica para realização de licitação abrangendo pacote básico combinado com serviços associados, sem existir, contudo, vinculação do Estado na contratação destes serviços.

Assim, considerando os pontos destacados temos que a Autorizada obteve desempenho razoavelmente satisfatório em relação a esse critério.

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
A demonstração de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e a coerência dos instrumentos jurídicos propostos.	5	3,75

Quadro 19: Nota referente ao critério atendimento do arranjo institucional ao interesse público e coerência dos instrumentos, do Caderno 5

8.3 Compatibilidade com a legislação, a segurança jurídica e as melhores práticas

Na análise deste critério de avaliação, consideramos os seguintes aspectos:

- a) Legislação aplicável ao projeto em nível federal, estadual e municipal;
- b) Segurança jurídica para projeto dessa escala, notadamente a crítica e sugestão de aperfeiçoamentos na legislação existente;
- c) Conhecimento das melhores práticas na estruturação de projetos de Parcerias;

A Autorizada apresentou diagnóstico da legislação aplicável ao projeto em nível federal e estadual, destacando pontualmente a legislação do setor de telecomunicações. Nesse quesito foram abordados: o papel regulatório da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; as formas de prestação de serviços de telecomunicações (interesse coletivo e interesse restrito); o regime de execução dos serviços (público ou privado); os serviços de telecomunicações regulamentados pela ANATEL (Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, Serviço Especial para Fins Científicos e Experimentais, Serviço Limitado Privado – SLP, Serviço Móvel Aeronáutico – SMA, Serviço Móvel Global por Satélite – SMGS, Serviço Móvel Marítimo – SMM, Serviço Móvel Pessoal – SMP, Serviço de Rádio do Cidadão – PX, Serviço de Radioamador, Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, Serviços Auxiliares de Radiodifusão e Correlatos – SARC); e os principais aspectos do Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 79/2016 que altera a Lei Geral de Telecomunicações.

O arcabouço legal foi analisado de forma clara e objetiva, entretanto o caderno jurídico apresentou nota técnica tratando resumidamente acerca os aspectos ambientais relativos a estruturação do projeto, tema de extrema relevância, uma vez que a Lei Federal nº 11.079/04 exige como condição para contratação de parceria público-privada o prévio licenciamento ambiental ou a expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, quando o objeto do contrato exigir (art. 10, VII).

Nesse sentido, a análise jurídica dos temas relevantes à satisfatória segurança jurídica do projeto restou incompleta.

Em relação ao conhecimento das melhores práticas na estruturação de projetos de parcerias, foram apresentados os possíveis modelos de delegação de serviços e seus principais conceitos, bem como a justificativa fundamentada da modelagem jurídica eleita para o projeto. A solução apresentada é compatível com o ordenamento jurídico e aderente às boas práticas na estruturação, demonstrando suficiente conhecimento do tema.

Assim, relativamente a este critério, considerando a omissão relatada, a Autorizada obteve desempenho razoavelmente satisfatório.

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Compatibilidade da solução sugerida para a implantação e operação do projeto com a legislação, a segurança jurídica e boas práticas.	5	3,75

Quadro 20: Nota referente ao critério compatibilidade com a legislação, a segurança jurídica e as melhores práticas, do Caderno 5

8.4 Clareza nos instrumentos contratuais, níveis de qualidade, formas de remuneração e sistema de multas

Consideramos na avaliação deste critério a clareza com que a Autorizada abordou os níveis de qualidade dos serviços, o mecanismo de remuneração do futuro concessionário e o sistema de multas e penalidades em caso de descumprimento das obrigações contratuais por parte do futuro Concessionário.

No quesito Níveis de Qualidade, a Autorizada apresentou um rol extenso e abrangente de indicadores de desempenho, englobando em grande parte os serviços associados, cuja contratação é eventual e futura.

Os Indicadores de Desempenho e Qualidade adotados no projeto consideraram os principais elementos de qualidade a serem exigidos ao longo do período de execução dos serviços, e foram classificados em três macro grupos: Satisfação do Usuário (GSU), Qualidade de Infraestrutura (QI), e Qualificação de Pessoal (QP).

A Autorizada elaborou tabela dos indicadores de desempenho com suas respectivas unidades bem como descritivo abrangendo os principais aspectos de cada indicador. A metodologia de avaliação dos indicadores também foi apresentada, no entanto, em vista do extenso rol de indicadores e da complexidade do cálculo dos redutores, temos que o estudo é pouco objetivo em relação a este quesito.

Para a aferição dos indicadores foi proposta a contratação do serviço técnico de Verificador de Independente durante todo período do contrato.

Quanto ao Mecanismo de Remuneração do futuro Concessionário e garantia de pagamento, a Autorizada propôs abertura de Conta Vinculada constituída por depósitos de Recursos Vinculados oriundos do Fundo de Participação dos Estados – FPE, com Colchão de Liquidez cujo valor mínimo deverá corresponder à soma da previsão de 03 (três) contraprestações públicas. O mecanismo de garantia foi tratado objetivamente, todavia os estudos não apresentaram uma análise jurídica aprofundada acerca da possibilidade de utilização do FPE para constituição da garantia, vis a vis a Constituição Federal e a legislação federal e estadual.

O Sistema de Multas e Penalidades em razão de descumprimentos contratuais, está suficientemente detalhado e em consonância com a legislação aplicável, abordando inclusive o processo administrativo relativo à aplicação de penalidades.

Por fim, destaca-se que alguns temas não foram tratados com clareza e completude na minuta contratual apresentada, tais como: aspectos ambientais, necessidade de outorga ou autorização da ANATEL para execução dos serviços.

No que se refere a este critério, a Autorizada obteve desempenho razoavelmente satisfatório.

Critério de Avaliação	Nota Máxima	Nota Obtida
Clareza nos instrumentos contratuais, especialmente em relação aos níveis de qualidade, formas de remuneração e sistema de multas e penalidades.	5	3,75

Quadro 21: Nota referente ao critério clareza nos instrumentos contratuais, do Caderno 5

8.5 Consolidação

Assim, da análise dos critérios adotados resultou a seguinte pontuação para o Caderno 5:

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

CrITÉrios de AvaliaÇão do Caderno 5	Nota Máxima para o CrITÉrio de AvaliaÇão	Nota Obtida
A demonstraÇão de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e a coerência dos instrumentos jurídicos propostos	5	3,75
Compatibilidade da soluÇão sugerida para a implantaÇão e operaÇão do projeto com a legislaÇão, a seguranÇa jurídica e boas práticas	5	3,75
Clareza nos instrumentos contratuais, especialmente em relaÇão aos níveis de qualidade, formas de remuneraÇão e sistema de multas e penalidades.	5	3,75
TOTAL DE PONTOS - CADERNO 5	15	11,25

Quadro 22: Nota consolidada do Caderno 5

11 9. DA CONSOLIDAÇÃO DA AVALIAÇÃO DOS CADERNOS

As avaliaÇões dos Estudos Técnicos entregues pela Autorizada Globaltask, referentes aos Cadernos Técnico, Econômico-financeiro, Operacional e Jurídico, foram pautadas nos crterios preestabelecidos no Edital e detalhadamente descritas no decorrer deste parecer.

Assim, considerando todos os argumentos apresentados e as notas atribuídas a cada caderno, atribuiu-se ao estudo técnico apresentado pela Autorizada a nota final de 72,5 pontos dos 100 pontos possíveis, conforme detalhamento abaixo:

Cadernos	Nota Máxima	Nota Globaltask
Caderno 2 – Modelagem Técnica	45,00	35,00
Caderno 3 – Modelagem Econômico-Financeira	20,00	15,00
Caderno 4 – Modelagem Operacional	20,00	15,00
Caderno 5 – Modelagem Jurídico-Institucional	15,00	11,25
PontuaÇão Total	100,00	76,25

Quadro 23: Nota final dos Estudos Técnicos

12 10. DO RESSARCIMENTO

Cumpra destacar que a Lei Federal n. É 8.987, de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime geral de concessão e permissão da prestaÇão de serviÇos públicos, em seu art. 21 trata do ressarcimento do estudo vencedor do PMI, fixando o seguinte:

Art. 21. Os estudos, investigaÇões, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitaÇão, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorizaÇão, estarão à disposiÇão dos interessados, devendo o vencedor da licitaÇão ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

A aplicação do art. 21 da Lei de Concessões no âmbito uma PPP, na modalidade de concessão administrativa, está prevista expressamente no art. 3º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das PPPs):

Art. 3º. As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995.

No Estado a regulamentação sobre o ressarcimento dos estudos apresentados no PMI vem disciplinada no art. 27 do Decreto nº 14.360/15:

Art. 27. Concluída a seleção dos estudos apresentados pelos interessados, aqueles que tiverem sido total ou parcialmente aproveitados para a modelagem final do projeto terão seus respectivos valores proporcionalmente ressarcidos pelo vencedor da licitação, conforme extensão de aproveitamento e de deliberação do CPPP, nos termos do art. 31 da Lei Federal nº 9074, de 7 de julho de 1995, e do art. 21 da Lei Federal nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995.

O Edital do PMI N.º 01/2017, por sua vez, trata do ressarcimento dos estudos no capítulo 8, nos seguintes itens:

8.1. O ESTUDO TÉCNICO eventualmente selecionado e efetivamente utilizado para subsidiar a estruturação da MODELAGEM FINAL e da respectiva licitação do PROJETO será ressarcido pelo vencedor do certame, dentro dos limites previstos nos itens 8.3 e 8.4 deste EDITAL e conforme deliberação do CGPPP, em observância ao disposto no art. 21 da Lei Federal nº 8.987/95 e no art.27 do Decreto Estadual nº 14.360/15.

8.2. Em nenhuma hipótese será realizado ressarcimento diretamente pelo SOLICITANTE.

8.3. O ESTUDO TÉCNICO selecionado será ressarcido apenas na proporção da parte aproveitada na MODELAGEM FINAL, observado o valor global bruto máximo de R\$ 2.500.000,00 (Dois Milhões e Quinhentos Mil Reais), para o ESTUDO TÉCNICO.

Importante destacar que o grau final de aproveitamento dos estudos foi definido por meio da soma ponderada dos graus de aproveitamento de cada um dos cadernos, conforme pesos pré-estabelecidos no Edital e demonstrados na tabela abaixo:

CADERNO	PESO MÁXIMO
2 – Modelagem Técnica	45% do valor global
3 – Modelagem Econômico-Financeira	25% do valor global
4 – Modelagem Operacional	15% do valor global
5 - Modelagem Jurídico-Institucional	15% do valor global

Quadro 1 - Pesos máximos para ressarcimento

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Algebricamente, tem-se:

$$GA = 0,45 * C2 + 0,25 * C3 + 0,15 * C4 + 0,15 * C5$$

Em que:

GA = Grau de Aproveitamento do estudo;

C2 = Grau de aproveitamento do Caderno 2: Modelagem Técnica;

C3 = Grau de aproveitamento do Caderno 3: Modelagem Econômico-Financeira;

C4 = Grau de aproveitamento do Caderno 4: Modelagem Operacional;

C5 = Grau de aproveitamento do Caderno 5: Modelagem Jurídico-Institucional;

Para a determinação do grau de aproveitamento individual dos cadernos, cada um deles foi avaliado de acordo com os critérios de avaliação e os pesos de ponderação estabelecidos no Edital. Esses critérios de avaliação e respectivos pesos serão apresentados no decorrer das avaliações dos cadernos, abaixo. Por sua vez, os critérios de avaliação de cada caderno foram, quando necessário, subdivididos em subcritérios, de modo a facilitar a análise e tornar mais didática a apresentação de seus resultados. O aproveitamento foi calculado para cada um desses critérios de avaliação por meio da atribuição de pontuação, o qual foi utilizado para aferir o grau de aproveitamento das informações disponibilizadas no estudo entregue.

Os possíveis graus de aproveitamento dos critérios de avaliação seguiram a seguinte escala, que representa o percentual em relação à pontuação máxima possível:

- Grau 1: 0% de aproveitamento (insatisfatório);
- Grau 2: 50% de aproveitamento (minimamente satisfatório);
- Grau 3: 75% de aproveitamento; (razoavelmente satisfatório);
- Grau 4: 100% de aproveitamento (totalmente satisfatório).

Assim, a nota individual dos cadernos foi calculada como a soma da pontuação obtida de todos os critérios de avaliação, dividida pela soma da pontuação máxima para o caderno que ele engloba.

$$C_n = \frac{\sum_1^m p_{n,m}}{p'_n}$$

Em que:

n : é um número de 2 a 5 e indica o caderno em questão;

m: quantidade de critérios de avaliação do caderno n;

pn,m: pontuação obtida para o critério de avaliação m, do caderno n;

p´: pontuação máxima para o Caderno n

Com a determinação de 04 (quatro) níveis de aproveitamento diferentes níveis de aproveitamento, pretendeu-se que a subjetividade característica desse tipo de avaliação fosse reduzida, permitindo uma aferição mais objetiva. É possível interpretá-los da seguinte forma:

- Grau 1 - Informações não foram disponibilizadas;
- Grau 2 - Informações foram disponibilizadas, porém com relevante necessidade de complementação;
- Grau 3 - Informações foram disponibilizadas com pouca necessidade de complementação;
- Grau 4 - Informações foram disponibilizadas e aproveitadas na sua totalidade.

10.1. Grau de Aproveitamento por Caderno

A seguir apresentamos as tabelas com os critérios de avaliação avaliados em cada Caderno e os graus utilizados na avaliação desses Critérios de Avaliação. O grau de aproveitamento do caderno é apresentado ao final da tabela e representa a soma da pontuação de cada critério de avaliação, dividida pela pontuação máxima para o caderno.

10.1.1. Caderno 2 – Modelagem Técnica - Estudos de Engenharia, Ambiental e Social

O quadro a seguir apresenta o grau de aproveitamento dos temas vinculados ao Caderno 2, de Modelagem Técnica.

Critério de Avaliação		Nota Máxima	Nota Obtida
1	Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos	20	15
2	Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia	10	10
3	Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infovia, em particular quanto à manutenção e à infraestrutura dos serviços agregados	10	5
4	Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo	5	5
Total da Pontuação Máxima			45
Total da Pontuação Obtida			35
Percentual de Aproveitamento do Caderno			77,77%

Quadro 25 - Grau de aproveitamento Caderno 2

10.1.1.1. Considerações sobre a pontuação

Os pontos que justificam os percentuais adotados para cada caderno são expostos adiante.

a) Nível de detalhamento dos Estudos Técnicos

i. Aderência as especificações do PMI

Após análise dos documentos, foi constatado que a modelagem técnica atende o objeto do edital do PMI, que contempla: a estruturação de projeto destinado à implantação, operação e manutenção de rede de telecomunicações por infovia digital interligando os 79 municípios do estado do Mato Grosso do Sul, através de anel óptico e *backbones* ópticos secundários com capacidade para suportar o tráfego de dados e serviços de telefonia IP.

ii. Desenho e Topologia da Rede

A topologia da rede adotada no projeto é ilustrada através dos diagramas do Termo de Referência (TR). Os elementos da topologia de rede: *backbone* de distribuição, rede de acesso e o anel óptico são especificados no TR, detalhando a interconexão das cidades e o como será implementado o atendimento dos PAGs e PAPs e a comunicação com o Centro de Operações de Rede. Contudo, é necessário melhorar a qualidade visual dos diagramas utilizando ferramenta ou *software* específico para tal, adicionar a legenda dos elementos de forma que a topologia de rede seja demonstrada de forma clara e com os elementos necessários para o projeto.

iii. Tecnologia Empregada e Planejamento da Rede

Para o *Backbone* de Núcleo, a solução DWDM possibilita a transmissão de dados em Tbps. Já para o Backbone de Distribuição, a solução GPON possibilita a transmissão de dados em Gbps sendo compatível com o aumento da demanda de largura de banda proveniente da evolução dos serviços de dados, voz e vídeo que serão suportados pela infovia. Os requisitos e especificações técnicas para as soluções DWDM e GPON relacionados nos estudos, são necessários e suficientes para atender as demandas e necessidades da rede e dos serviços suportados pela infovia.

iv. Especificações e Configurações do Data Center

Após análise dos documentos, foi constatada a ausência de apresentação dos requisitos e especificações gerais dos equipamentos que estarão na sala técnica (Data Center), tais como: servidores, *storages*, roteadores, *switches*, *nobreaks* e grupos geradores. Contudo, apesar de constar no TR que a concessionária tem que garantir a disponibilidade dos serviços é necessário deixar claro qual é esse nível de disponibilidade a ser atendido e garantido.

v. Metodologia e Implantação da Rede

Os marcos de implantação presentes no Termo de Referência diferem parcialmente do cronograma apresentado no documento Roteiro previsto de implantação do projeto, o cronograma de implantação não menciona os PAPs, o sistema de telefonia IP e também as fases anteriores a implantação da infovia, tais como: licenças, autorizações, etc. O ideal é consolidar as informações em um único cronograma proposto no termo de referência, de forma a não deixar dúvidas de quais marcos são prioritários para o Poder Concedente.

vi. Plano Operacional

No estudo foi apresentada a descrição de um modelo de OPERAÇÃO, que permitirá a manutenção da entrega de serviços para atendimento aos requisitos da qualidade exigida.

Fundamentados na redação do Plano Operacional apresentado, observa-se que o estudo apresentado foi razoavelmente satisfatório ao objeto, visto que:

- É anunciado a necessidade da implantação de padrões de boas práticas por parte da Concessionária e até explicitado, mas não é estabelecido um período para a implantação.
- Ressalta-se que durante a leitura não foram observados os riscos existentes da não operacionalização.

vii. Plano de Manutenção Técnica

Foi observado as metodologias para as boas e melhores práticas recomendadas para a Gestão de Tecnologia de Informação e para o Serviço de Manutenção de Infraestrutura, que serão contemplados na Concessão Administrativa para construção, operação e manutenção de infraestrutura para transporte de dados, voz e imagem. Também foi constatado os diferentes níveis técnicos de suporte técnico por parte da SPE, da empresa Fornecedora de Serviço de Gestão de Tecnologia da Informação, e Fornecedora de Manutenção de Infraestrutura. Conforme análise dos estudos relacionados ao Plano de Manutenção Técnica, falta a razão para a previsão e disponibilização dos técnicos de nível de suporte somente após o vigésimo quarto mês pela SPE, de prestação dos serviços de Operação e Suporte. Faltou explicação sobre essa disponibilização apenas após esse período.

viii. Normas e Padrões Técnicos Adotados

Nos estudos apresentados no Anexo V – Termo de Referência é informado de maneira geral a empregabilidade das normas técnicas pertinentes à ABNT e outros órgãos ao conjunto dos elementos necessários e suficientes para a execução, operação e manutenção completa da infovia digital MS. Contudo há na descrição metodológica da realização dos serviços, generalização das instruções de obediência as normas, necessitando de uma melhor especificação.

Assim, o Critério de Avaliação “Nível de detalhamento dos estudos técnicos” foi considerado razoavelmente satisfatório.

b) Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia

Após análise, constatamos que todas as informações e metodologias necessárias para o mapeamento e realização de visita técnica às unidades públicas estaduais estão presentes na modelagem técnica.

Diante do exposto, o Critério de Avaliação “Mapeamento e visita técnica às unidades públicas estaduais onde serão instalados os pontos de conexão da infovia” foi considerado totalmente satisfatório

c) Planejamento da continuidade do projeto após a implantação da infovia, em particular quanto à manutenção e à infraestrutura dos serviços agregados

De acordo com a análise do estudo apresentado, constatou-se a ausência de um plano de atualização tecnológica da infovia a ser aplicado ao longo do prazo da concessão com o objetivo de atender os serviços contratados com qualidade e eficiência.

Sugere-se a adição de um plano de atualização tecnológica continuada que trata da atualização dos *hardwares* (equipamentos) e *softwares* (licenças de equipamentos) de acordo com a evolução desses equipamentos distribuídos pelo seu fabricante Também é necessário que o projeto esteja aberto a evolução tecnológica, com a possibilidade de troca de tecnologia por outras que estejam atendendo com melhor qualidade e custos semelhantes ou menores , exemplo a chegada iminente do 5G e sua evolução para outras gerações, que podem facilitar com diminuição de infraestrutura e melhor capacidade de atendimento ao proposto pelo projeto.

De acordo com análise da modelagem econômico-financeira, constatamos que há previsão para que a concessionária reserve 0,2% sobre o valor total dos ativos, para reinvestimentos relacionados a manutenção de infraestrutura após o 24º do mês do projeto, quando não houver mais investimentos relacionados a construção de infraestrutura. Além disso, há previsão para que a concessionária reserve todo mês 3% do faturamento mensal para "outros custos de manutenção", e 5% do faturamento mensal para "gestão e operação da rede". Contudo, faz-se necessário a revisão e melhoria da abordagem sobre esse Critério de Avaliação tanto no caderno técnico quanto no caderno econômico-financeiro.

Diante do exposto, avaliou-se o Critério de Avaliação de forma minimamente satisfatória.

d) Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo

Após análise criteriosa do estudo do item 7 Pontos de Acesso Público (PAP) comprovamos que ele materializa o acesso à rede de comunicação de alta velocidade para o desenvolvimento econômico, o acesso à informação por classes menos favorecidas contribuindo com a inclusão digital, com a redução da desigualdade social e abrindo portas para o conhecimento, a informação e o desenvolvimento. Além disso, a disponibilização de acesso à internet em escolas e hospitais proporciona e disponibiliza diversos serviços que atendem a requisitos sociais.

Portanto, o Critério de Avaliação “Atendimento a requisitos sociais como inclusão digital e gestão de conteúdo” foi considerado totalmente satisfatório.

O quadro a seguir estabelece o percentual de aproveitamento, conforme edital de Chamamento Público do PMI, referente ao Caderno 2.

Caderno	Grau de Aproveitamento	Relação dos Pontos Obtidos/Pontuação Máxima
Caderno 2 – Modelagem Técnica	77,77 %	35/45

Quadro 26 – Grau de Aproveitamento Total da Modelagem Técnica

10.1.2. Caderno 3 – Modelagem Econômico-Financeira

O quadro a seguir lista os Critérios de Avaliação e os percentuais referentes ao grau de aproveitamento do Caderno 3.

Critério de Avaliação		Pontuação Máxima	Pontuação Obtida
1	Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes	5	5,00
2	Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida	5	3,75
3	Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública	5	2,50
4	Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público	5	3,75
Total da Pontuação Máxima			20
Total da Pontuação Obtida			15
Percentual de Aproveitamento do Caderno			75%

Quadro 27 – Grau de Aproveitamento dos Critérios de Avaliação do Modelo Econômico – Financeiro

10.1.2.1. Considerações sobre a pontuação

Os pontos que justificam os percentuais adotados para cada caderno são expostos adiante.

a) Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes

A comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes consiste na apresentação do *Value for Money*, caracterizado pela avaliação do custo de execução do projeto pelo poder público, comparativamente ao privado. Além de análises quantitativas, compreende também o levantamento e análise de quesitos qualitativos.

i. Análise Qualitativa

A análise qualitativa apresentada discorre acerca dos principais aspectos da implantação do projeto na modalidade PPP, como alocação equilibrada de riscos, continuidade da operação em longo prazo e desoneração do orçamento estadual.

ii. Análise Quantitativa

Para a parte quantitativa, foi apresentada a comparação com base no método do *Public Setor Comparator* (PSC), valorando riscos listados com base na sua probabilidade, exposição e impacto, para posterior alocação. Em vista dos ajustes realizados no projeto, seus valores serão atualizados.

iii. Value for Money

Após valoração dos riscos e comparação com alternativas de contratação, foi encontrado *Value for Money* de 44%.

Assim, o Critério de Avaliação “Comparação da relação custo-benefício do empreendimento em relação a alternativas funcionalmente equivalentes” foi considerado totalmente satisfatório.

b) Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida

i. Premissas adotadas

As premissas apresentadas fazem referência às projeções macroeconômicas aplicáveis ao ano de elaboração do estudo, às variáveis financeiras e ao capital de giro necessário para operação. De maneira parcial, as premissas apresentadas atenderam às necessidades de projeção. Conforme justificado no caderno 2, haverá a necessidade de revisar e validar algumas das informações disponibilizadas.

ii. Receita da contraprestação

A receita da contraprestação, definida para atingir a Taxa Interna de Retorno que torna o projeto viável, foi projetada para todo o horizonte da concessão. Contudo, o valor apurado sofrerá alterações conforme novas alterações forem realizadas no plano de negócios referencial.

iii. Investimentos

Foram apresentados em detalhes os investimentos necessários à implantação do projeto (CAPEX) por mês. Contudo, o valor apurado sofrerá alterações conforme revisão dos cadernos técnico e operacional.

iv. Custos e despesas

Os custos e despesas à operação (OPEX) foram expostos, com apresentação do quadro de funcionários necessário à operação e manutenção do sistema, com descrição de cargos, salários e quantidades. Também foram incluídos os dispêndios com seguros e garantias, além da despesa mensal com repasse à Unidade Central de Parceria Público-Privada (UCPPP).

As despesas fiscais e tributárias serão revistas em linha com as respectivas legislações vigentes, em razão da alavancagem do fluxo de caixa a ser realizada, conforme justificado no Caderno 2.

v. Premissas para remuneração do capital próprio com base no retorno de mercado

O cálculo do Custo do Capital Próprio, baseado na metodologia denominada *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), deverá ser revisto para adequação ao modelo clássico adotado em projetos similares, com alteração em sua fórmula e na definição do beta aplicável ao projeto.

vi. Premissas para a recuperação do investimento por parte dos acionistas ao longo do prazo da concessão

Em relação às premissas para a recuperação do investimento por parte dos acionistas ao longo do prazo de concessão, estas não foram explicitadas pelo estudo, sendo necessária sua inclusão.

vii. Descrição do tipo de dívida e dos instrumentos financeiros utilizados, montante, prazo e condições

As condições de financiamento consideradas no estudo apresentado pela autorizada serão amplamente alteradas, devido a recentes alterações nas condições de financiamento pelo BNDES e ao fato de que as demais fontes de recursos brevemente citadas no relatório carecem de maiores detalhamentos e parâmetros para definição de seu custo.

viii. Composição do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC/WACC)

Em relação ao Custo Médio Ponderado de Capital, foi considerada sua equivalência com a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos fluxos de caixa do projeto. Contudo, estes valores sofrerão alterações conforme novas alterações forem realizadas no Custo do Capital Próprio e nas condições de financiamento.

ix. Indicadores financeiros

Alguns indicadores financeiros foram calculados. Contudo, não foram apresentados aqueles associados à alavancagem do projeto, como o Índice de Cobertura do Serviço da Dívida (ICSD) anual e médio, a alavancagem financeira máxima e a TIR do acionista, que deverão ser complementados.

x. Avaliação e justificativa para o prazo de concessão adotado

O prazo de concessão é justificado pelo prazo necessário para atingir o *payback* frente ao prazo de concessão.

Diante disso, o Critério de Avaliação “Demonstração da viabilidade econômica e financeira da solução oferecida” foi considerado razoavelmente satisfatório.

c) Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública

i. Identificação das principais receitas esperadas e possíveis receitas acessórias

Foram identificadas as receitas de contraprestação esperadas ao longo do contrato. Deverão ser incluídas análises quanto a outras potenciais receitas a serem exploradas.

ii. Potencial de impacto das receitas acessórias sobre a contraprestação pública

A análise foi centrada no potencial de compartilhamento das receitas acessórias, sendo necessária complementação quanto ao potencial de impacto destas sobre a contraprestação pública.

Assim, o Critério de Avaliação “Definição das possíveis receitas acessórias e impactos sobre contraprestação pública” foi considerado minimamente satisfatório.

d) Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público

O Modelo Econômico-financeiro tem por objetivo consolidar a projeção financeira do projeto, em planilha eletrônica, a fim de aferir a sua viabilidade de execução e permitir simulações.

i. Abertura e rastreabilidade dos dados técnicos e financeiros, com fórmulas e conexão das informações nas diversas abas do modelo

O arquivo apresentado é aberto e rastreável, e explicita as fontes de informações externas e fórmulas utilizadas, mantendo conexão entre as diversas planilhas que compõem o modelo.

ii. Painel de controle (sumário) com demonstração de premissas e indicadores relevantes para a análise de viabilidade

O painel de controle incluído facilita a visualização e alteração de premissas relevantes. Contudo, é relevante a inclusão de mecanismos de sensibilidade para facilitar a simulação de cenários alternativos de viabilidade.

iii. **Balço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício e Fluxo de Caixa**

As demonstrações financeiras apresentadas deverão ser ajustadas para refletir o cenário de alavancagem do projeto. Ainda, a demonstração do Fluxo de Caixa carece de ajustes para se enquadrar nas melhores práticas e aperfeiçoar sua visualização, distinguindo lançamentos contábeis de efetivas movimentações de caixa.

Diante disso, o Critério de Avaliação “Atendimento da modelagem financeira às melhores práticas e facilidade de entendimento e manipulação do modelo financeiro disponibilizado ao Poder Público” foi considerado razoavelmente satisfatório.

O quadro a seguir estabelece o percentual de aproveitamento, conforme edital de Chamamento Público do PMI, referente ao Caderno 3.

Caderno	Grau de Aproveitamento	Relação dos Pontos Obtidos/Pontuação Máxima
Caderno 3 – Modelagem Econômico-Financeira	75%	15/20

Quadro 28 – Grau de Aproveitamento Total da Modelagem Econômico-Financeira

10.1.3. Caderno 4 – Modelagem Operacional

O Caderno 4, de modelagem operacional, foi subdividido nos Critérios de Avaliação “Matriz de Risco” e “Indicadores de Desempenho”, conforme o quadro a seguir:

Critério de Avaliação		Pontuação Máxima	Pontuação Obtida
1	Definição de matriz de riscos e atribuição de responsabilidades.	10	5
2	Objetividade e facilidade de mensuração dos indicadores de desempenho.	10	10
Total da Pontuação Máxima			20
Total da Pontuação Obtida			15
Percentual de Aproveitamento do Caderno			75%

Quadro 29 – Grau de Aproveitamento dos Critérios de Avaliação do Modelo Operacional

10.1.3.1. Considerações sobre a pontuação

Os pontos que justificam os percentuais adotados para cada caderno são expostos adiante.

a) Matriz de Riscos

No que concerne à matriz de riscos apresentada pela Globaltask, bem como seus reflexos na cláusula de alocação de riscos do contrato, não obstante a listagem dos riscos apresentada tenha sido parcialmente aproveitada, sofrerão ajustes em hipóteses relevantes, tais como: caso fortuito; compartilhamento de infraestrutura; utilização de faixa de domínio e das possíveis intervenções em rodovias estaduais e federais, que sejam necessárias, como instalação ou substituição de poste, lançamento de tubulação e cabeamento; riscos inerentes ao processo de licenciamento ambiental; dentre outros ajustes. Tendo em vista tais considerações, entende-se que o grau de aproveitamento do Critério de Avaliação é minimamente satisfatório.

b) Indicadores de Desempenho

O indicador de desempenho é o mecanismo pelo qual o Poder Concedente mensura e acompanha a qualidade dos serviços prestados pela SPE. Por impactar na contraprestação a ser recebida por esta, serve como incentivo para a manutenção dos serviços dentro do nível de qualidade esperado. Desta forma, os indicadores de desempenho devem englobar os principais aspectos da sua operação e serem mensurados dentro de uma periodicidade pré-determinada, gerando mecanismos de constante melhoria.

Foi feita uma avaliação da viabilidade técnica e operacional dos 21 indicadores de desempenho propostos para o projeto. Esses indicadores foram analisados com muita atenção. Seguindo este preceito, conclui-se que estão bem objetivos e claros os 21 indicadores de desempenho definidos, com fácil entendimento e como serão medidos. Indicadores esses que basearão a aferição do desempenho e da qualidade dos serviços prestados pela Concessionária como também o cálculo contraprestação pecuniária a ser paga. Assim, entende-se que o grau de aproveitamento é totalmente satisfatório.

O quadro a seguir estabelece o percentual de aproveitamento, conforme edital de Chamamento Público do PMI, referente ao Caderno 4.

Caderno	Grau de Aproveitamento	Relação dos Pontos Obtidos/Pontuação Máxima
Caderno 4 – Modelagem Operacional	75%	15/20

Quadro 30 – Grau de Aproveitamento Total da Modelagem Operacional

10.1.4. Caderno 5 - Modelagem Jurídico-Institucional

Por fim, o quadro abaixo apresenta os graus de aproveitamento do Caderno 5 e os critérios de avaliação a ele vinculados.

Critério de Avaliação		Pontuação Máxima	Pontuação Obtida
1	Demonstração de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e a coerência dos instrumentos jurídicos propostos;	5	3,75

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Critério de Avaliação		Pontuação Máxima	Pontuação Obtida
2	Compatibilidade da solução sugerida para a implantação e operação do Projeto com a legislação, a segurança jurídica e boas práticas.	5	3,75
3	Clareza nos instrumentos contratuais, especialmente em relação aos níveis de qualidade, formas de remuneração e sistema de multas e penalidades.	5	3,75
Total da Pontuação Máxima			15
Total da Pontuação Obtida			11,25
Percentual de Aproveitamento do Caderno			75%

Quadro 31 – Grau de Aproveitamento dos Critérios de Avaliação do Modelo Jurídico – Institucional

10.1.4.1. Considerações sobre a pontuação

Os pontos que justificam os percentuais adotados para cada Caderno são expostos adiante.

a) Demonstração de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e a coerência dos instrumentos jurídicos propostos.

No que diz respeito à demonstração de que o arranjo institucional proposto atenda ao interesse público e à coerência dos instrumentos jurídicos propostos, aponta-se que a modalidade de PPP eleita, qual seja, a concessão administrativa, é coerente com o Projeto Infovia Digital e está em consonância com a legislação.

Quanto à modalidade licitatória, de fato, a concorrência deve ser adotada. Contudo, quanto ao tipo licitatório e quanto ao rito a ser adotado, é proposta sua alteração. O tipo licitatório que envolve a técnica deve ser utilizado tão somente em situações excepcionais, mediante robusta justificativa. Diante disso, o critério de julgamento que melhor atende ao objetivo do certame será o de “menor contraprestação”.

Por outro lado, no que diz respeito ao rito licitatório, diante da busca por um procedimento eficiente, a inversão de fases é a escolha mais adequada. Ainda, normas atinentes ao modo de disputa e à qualificação técnico-profissional devem ser reanalisadas.

Importante apontar que se discorda da escolha dos estudos do PMI no que diz respeito ao modo de disputa fechado, tendo em vista que a possibilidade da utilização de “lances em viva voz” é uma medida significativa para ampliar a competitividade e conferir maior vantajosidade à futura contratação pública.

Desta forma, o grau de aproveitamento do Critério de Avaliação é razoavelmente satisfatório

b) Compatibilidade da solução sugerida para a implantação e operação do Projeto com a legislação, a segurança jurídica e boas práticas.

No que diz respeito à compatibilidade da solução para implantação e operação do Projeto com a legislação, segurança jurídica e as boas práticas, a pontuação levou em consideração que, com vistas à maior segurança jurídica do projeto, é aconselhável que haja alteração legislativa para que se promova o arranjo de garantias, especialmente no que diz respeito a vinculação de percentual do FPE.

Quanto à legislação federal, o estudo apresentado demonstra compatibilidade com as exigências legais, contudo por vezes observa-se algumas omissões e inobservâncias, notadamente em relação à obrigatoriedade de indicação dos bens reversíveis, das possíveis fontes de receitas alternativas, bem como a forma de fiscalização e a indicação dos órgãos competentes para exercê-la.

No que diz respeito à legislação estadual, por outro lado, é importante atentar para algumas inconsistências do estudo. À título de exemplo, se observa que por força de determinação legal a arbitragem terá lugar na capital do Estado de Mato Grosso do Sul, em cujo foro serão ajuizadas, se for o caso, as ações necessárias para assegurar a sua realização e a execução da sentença arbitral. Nota-se que no Contrato há uma ofensa a esta exigência, pois a previsão é de que a arbitragem ocorra “preferencialmente” em Campo Grande. Para que haja rigoroso atendimento ao conteúdo da norma contida na Lei estadual em comento, a arbitragem “terá lugar em Campo Grande”, de forma fixa e não preferencial.

Quanto à segurança jurídica e às boas práticas, insta pontuar as fragilidades mais evidentes do estudo do PMI, especialmente no que concerne à matriz de risco, ao regime de bens e ao verificador independente.

No quesito segurança jurídica, foram necessários ajustes de algumas cláusulas, notadamente no que diz respeito à alocação de riscos e conseqüente equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Quanto à alocação de risco, o ponto crucial é a existência de muitas lacunas na identificação dos eventos futuros, que podem afetar a boa execução do contrato.

Sobre o regime de bens, é relevante apontar que o controle relativo ao patrimônio formado pelos bens reversíveis é algo que deve ser cuidadosamente regulamentado na peça contratual, já que, ao final do contrato, o domínio de tais bens será revertido ao patrimônio público. Necessário, nesse sentido, que se definam quais serão os regramentos acerca da identificação, catalogação, manutenção, conservação, guarda e, ainda, como se dará a reversão ao final do contrato. Para tanto, é desejável que haja uma clara definição desses bens, que deve ser prévia à assinatura do contrato, por meio de uma vistoria. Igualmente, antes do encerramento do contrato, será necessário que seja feita uma nova vistoria para que se verifiquem as condições dos bens que serão devolvidos ao poder concedente.

Por fim, sobre o verificador independente, observa-se que o documento apresentado no estudo configura uma mera carta convite, a qual não atende o proposto como anexo obrigatório. Neste quesito era necessário que fosse apresentado um anexo contratual contemplando as diretrizes para a contratação do verificador independente. Além disso,

no documento apresentado há duas principais questões que chamaram atenção quando de sua análise. Primeiramente, o fato de que se proíbe a constituição de consórcio para atuar como VI, o que limite, de modo injustificado, as possibilidades de contratação. Em segundo lugar, a estipulação da regra de limitação da subcontratação ao percentual de 20% (vinte por cento) do valor do contrato da Proponente, com a devida anuência da Superintendência de Licitações, através da Central de Compras, sem que haja uma justificativa técnica ou legal.

Os principais temas deste critério, ainda que abordados, não o foram com profundidade e clareza, sendo apenas parcialmente aproveitados. Logo, atribuiu-se grau minimamente satisfatório de aproveitamento.

c) Clareza nos instrumentos contratuais, especialmente em relação aos níveis de qualidade, formas de remuneração e sistema de multas e penalidades.

Quanto à clareza nos instrumentos contratuais, observa-se, ao longo do estudo, alguns elementos que precisaram ser melhor adequados, notadamente a identificação das fontes acessórias de receita e a metodologia de composição do preço (valor da contraprestação).

Por outro lado, a minuta do Edital proposta para o Projeto Infovia Digital dispõe acerca das penalidades, bem como a minuta contratual. Nota-se que as penalidades aplicáveis à concessionária estão dispostas segundo a gravidade da infração cometida, havendo balizas para a dosimetria da sanção.

Portanto, também se atribuiu grau de aproveitamento razoavelmente satisfatório a este Critério de Avaliação.

A Tabela a seguir estabelece o percentual de aproveitamento, conforme edital do PMI n.º 01/2017.

Caderno	Grau de Aproveitamento	Relação dos Pontos Obtidos/Pontuação Máxima
Caderno 5 – Modelagem Jurídico Institucional	75%	11,25/15

Quadro 32 – Grau de Aproveitamento Total da Modelagem Jurídico – Institucional

10.1.5. Consolidação

Relativamente ao aproveitamento dos estudos, considerando todo exposto e somando o percentual de aproveitamento atribuído a cada caderno, conclui-se que o grau de aproveitamento dos estudos elaborados pela Globaltask, que servirá para o cálculo do valor do ressarcimento, é de 75%, conforme detalhamento abaixo:

Cadernos	Peso Máximo	Globaltask
2 – Modelagem Técnica	45% do valor global	77,78%
3 – Modelagem Econômico-Financeira	25% do valor global	75%
4 – Modelagem Operacional	15% do valor global	75%

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

5 - Modelagem Jurídico-Institucional	15% do valor global	75%
Percentual Total	100%	76,25%

Quadro 2 - Percentual de aproveitamento dos Estudos Técnicos

13 11. DA APROVAÇÃO DA MODELAGEM DEFINITIVA

O Decreto Estadual n.14.360/15 estabelece no art. 26, que a UCPPP deverá receber os estudos e coordenar os trabalhos de avaliação e consolidação da modelagem do projeto, podendo adotar no todo ou em parte os estudos, e ainda, combinar informações fornecidas em diferentes estudos, com informações e estudos desenvolvidos pela própria Administração Pública ou por consultores externos contratados.

Concluída a modelagem do projeto, a UCPPP emitirá parecer conclusivo apresentando as razões pelas quais chegou à proposta de modelagem para deliberação do CGPPP. Após a aprovação do modelo pelo CGPPP e a ratificação do Governador do Estado, se iniciam os procedimentos licitatórios.

A seguir destacamos os principais aspectos da modelagem definitiva em cada área:

11.1. Modelagem Técnica.

11.1.1. Investimentos (CAPEX)

Os principais produtos integrantes da Infovia Digital são os seguintes:

- 1.634 Pontos de Atendimento do Governo (PAG), dos quais 1.603 deverão ser atendidos com velocidade mínima de 30 Mbps efetivos; 30 com velocidade mínima de 10 Gbps e 1 com velocidade mínima de 120 Gbps;
- 129 Praças públicas digitais, ou Pontos de Atendimento Público (PAP), com disponibilização de serviços de wi-fi pública gratuita e videomonitoramento;
- 15.000 ramais IP
- 28 câmeras com reconhecimento óptico de caracteres (OCR), em postos da Polícia Militar Rodoviária e na cidade de Campo Grande.

Para interligação de todos os PAG e PAP entre si e ao Centro de Operações da Rede (COR), a ser implantado em terreno do Governo do Estado, no Parque dos Poderes, em Campo Grande, deverão ser implantados 6.950 km de backbone de fibra óptica, dos quais 5.300 km interligando os Municípios entre si e ao COR (backbone de núcleo) e 1.650 km dentro de cada Município (backbone de distribuição).

A topologia de backbone de núcleo utilizada como referência para a estruturação do projeto considerou três anéis redundantes (anéis norte, leste e oeste), atendendo 54 Municípios. Por redundância deve-se entender a característica de disponibilização de

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

serviços da rede de fibra óptica que permite, na eventualidade de rompimento físico da rede em determinado ponto, que o Município continue sendo atendimento mediante utilização de rota alternativa. Os demais Municípios são atendidos por trechos radiais. Abaixo é apresentada a topologia de rede referencial:



Para a implantação da infraestrutura necessária para a Infovia Digital, o total de investimentos projetados ao longo do período contratual de 30 anos é de R\$ 298.309.600,04, a preços constantes, considerando orçamentos atualizados para a data-base de agosto/2021.

Desse valor, R\$ 178.414.832,56 correspondem à infraestrutura a ser implantada nos primeiros dois anos, contados a partir da ordem de início dos serviços. O restante, equivalente a R\$ 119.894.767,00, corresponde aos reinvestimentos a serem realizados do 3º ano até o final da vigência da Concessão Administrativa, destinados à substituição de infraestrutura decorrente de fatores como obsolescência de equipamentos e deterioração funcional da rede de fibra óptica. Os principais componentes de investimentos são apresentados na Tabela abaixo:

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Componente CAPEX	R\$
Centro de Operações de Rede	12.366.055
Infraestrutura	154.523.902
Praças Públicas Digitais	3.371.164
Televisão	4.021.290
VOIP	4.132.422
Despesas pré-operacionais	3.217.840
Reinvestimentos	119.894.767
Total	301.527.440

O componente Centro de Operações de Rede (COR) abrigará os principais equipamentos de gerenciamento da rede (servidores, roteadores, etc), bem como as equipes de atendimento e suporte de três níveis e os setores administrativos e de logística da SPE. Os principais custos para esse componente são detalhados na Tabela a seguir:

Componente: COR	Quantidade	Valor Unitário	Total
Blade Chassis	1	226.669,02	226.669,02
Blade Laminas M630	6	72.041,52	432.249,15
Dell Networking S4048_ON	2	76.620,04	153.240,09
Storage SC400	2	240.095,35	480.190,70
VMWARE vCENTER	1	66.553,75	66.553,75
VMWARE vSOM 6 Enterprise Plus	6	48.791,28	292.747,69
Microsoft Win SRV DataCenter	6	38.137,15	228.822,88
Consultoria/Implementação	1	480.769,23	480.769,23
Switchs Core	2	1.000.304,61	2.000.609,22
Firewall Core	2	1.412.831,48	2.825.662,96
Infraestrutura/Engenharia	1	1.450.000,00	1.450.000,00
Sala Técnica	1	3.470.000,00	3.470.000,00
Gerador	2	129.270,00	258.540,00
TOTAL			12.366.054,68

O componente Infraestrutura é composto pelos backbones de núcleo e distribuição, dos sistemas para transporte de dados de longa distância e para as redes de distribuição municipais (DWDM e Switch Metro, respectivamente), bem como o conjunto de equipamentos para as redes de distribuição dentro de cada Município (utilizados para conexão dessas redes com os backbones de núcleo, e para conexão de cada PAG, entre outros). Os principais custos para esse componente são detalhados na Tabela a seguir:

Componente: Infraestrutura	R\$
Backbones de núcleo e distribuição	100.214.700,42
DWDM + Switch Metro	40.925.427,47
Equipamentos para rede de distribuição	13.383.774,24
TOTAL	154.523.902

As 129 Praças Públicas Digitais serão distribuídas por todos os Municípios do Estado de acordo com o critério de faixas populacionais. Cada praça digital será composta por um poste de concreto com infraestrutura de aterramento, para-raio, comunicação wi-fi e

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

videomonitoramento. Os principais custos para esse componente, agregados para as 129 praças, são detalhados na Tabela a seguir (os componentes de videomonitoramento são apresentados no tópico correspondente):

Componente: Praças Públicas Digitais	R\$
Kit Instalação de Poste	426.547,53
Aterramento e Para Raio	62.577,90
Infraestrutura de Comunicação Wi-Fi	2.882.038,44
TOTAL	3.371.164,87

O componente de televigilância é composto de 129 câmeras PTZ a serem instaladas nas praças públicas digitais (aproveitando a infraestrutura necessária para a comunicação wi-fi), de 28 câmeras de reconhecimento óptico de caracteres (OCR) a serem instaladas em postos da PM rodoviária estadual (PMRv) e em Campo Grande. As imagens serão disponibilizadas em sala específica, no Comando Geral da PM em Campo Grande, bem como na sede dos Quartéis da PM em cada Município ou na base da PMRv, conforme o caso. Os principais custos para esse componente, são detalhados na Tabela a seguir:

Componente: Televigilância	R\$
Central de Monitoramento	631.237,50
Estação de trabalho Sedes PM	900.822,00
Câmeras PTZ	870.350,10
Mesa controladora PTZ	368.420,69
Câmeras OCR	223.165,48
Servidores e storages	335.085,00
Infraestrutura OCR	173.064,36
Serviços e licenças	519.144,43
TOTAL	4.021.289,57

O componente de ramais IP é composto de 15.000 aparelhos de telefonia, com telefonia de voz sobre protocolo de internet, a serem instalados em todos os PAG. Os principais custos para esse componente, são detalhados na Tabela a seguir:

Componente: Ramais IP	R\$
Aparelhos	3.746.965,20
Servidor	212.892,63
Gateway	172.564,50
TOTAL	4.132.422,33

As despesas pré-operacionais correspondem ao ressarcimento dos estudos técnicos elaborados e revisados no âmbito do PMI 001/2017, bem como às despesas de assessoramento da B3 para a realização do certame. O total dessas despesas está previsto em R\$ 3.817.840,00

11.1.2. Custos Operacionais e Despesas (OPEX)

Para os custos operacionais e despesas (OPEX), adotou-se a estrutura apresentada no âmbito dos estudos técnicos da Globaltask, sendo realizada algumas adequações pontuais para melhor refletir a o necessário para a adequada operação e manutenção da rede. A seguir são apresentados os principais componentes do OPEX, a preços constantes, ao longo dos 30 anos do período de concessão:

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Componente OPEX	R\$
Equipe	181.402.151
Manutenção	48.921.566
Serviços de terceiros	108.872.305
Dados	10.376.969
Gestão e operação	81.535.943
Verificador Independente	69.174.932
Seguros e Garantias	7.663.574
Total	507.482.987

A equipe técnica da SPE foi dimensionada em 77 integrantes ao final do 24º mês de contrato, quando está prevista a implantação integral da infraestrutura e a disponibilização de todos os serviços previstos na PPP. A folha de pessoal prevista para os trinta anos de contrato é de R\$ 181.402.151,00, incluindo encargos, conforme apresentado na Tabela abaixo:

Equipe	Quantidade	R\$
Gerência	4	30.514.105
Administrativo/Financeiro	7	15.188.798
Engenharia, Tecnologia e Operações	60	127.979.591
Serviços Gerais	6	7.719.657
Total	77	181.402.151

As despesas de manutenção, previstas em R\$ 48.921.566,00 para o período a partir da implantação da infraestrutura, cobrirá os serviços de manutenção de infraestrutura de cabeamento óptico e lógico (PAG e PAP), dos sistemas elétrico, de iluminação, refrigeração, UPS, grupo gerador motor, combate a incêndio, controle de acesso, racks, videomonitoramento (câmeras e centrais de monitoramento), caixas e dutos subterrâneos, ferragens de cabeamento aéreo, entre outros.

As despesas de serviços de terceiros, previstas em R\$ 108.872.305,00 durante o período de vigência contratual, abrangem serviços de concessionárias públicas (água e luz), aluguel de softwares, honorários contábeis e advocatícios, manutenção predial, segurança, aluguel de veículos, combustíveis, viagens e estadias, bem como do equivalente a 0,5% do faturamento bruto mensal à Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (UCPPP).

As despesas de dados, previstas em R\$ 10.376.969,00 para o período a partir da implantação da infraestrutura, referem-se à contratação de link de internet para disponibilização de wi-fi nas 129 praças digitais.

As despesas de gestão e operação, previstas em R\$ 81.535.943,00 para o período de vigência contratual, serão aplicadas na gestão dos serviços a serem disponibilizados por meio da infovia digital, bem como na operação da infraestrutura.

O Verificador Independente será pessoa jurídica de direito privado a ser contratada pela SPE para, entre outras atribuições, auxiliar o Poder Concedente na avaliação dos indicadores de desempenho, cálculo de contraprestações, análise do plano de implantação de infraestrutura e cronograma físico-executivo, avaliação do cumprimento

de requisitos para ativação dos serviços. O total a ser pago ao VI durante os 30 anos de contrato foi previsto em R\$ 69.174.932,00.

As despesas com seguros e garantias incluem as garantias de execução de contrato e seguros de riscos de engenharia e de responsabilidade civil para os períodos de obras e de operação. Incluem, da mesma forma, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

11.2. Modelagem Econômico-Financeira.

Nos itens seguintes são apresentados os principais aspectos da modelagem econômico-financeira para a Parceria Público Privada Infovia Digital.

11.2.1. Metodologia de avaliação e contabilização

Para a estimativa do valor do modelo de PPP Infovia Digital foi adotada a metodologia do Fluxo de Caixa Descontado (FCD), segundo a qual, com a determinação de premissas, fluxos de caixa são projetados para o período contratual, e trazidos a valor presente por meio de uma taxa de desconto.

O método do FCD é reconhecido como o que mais apropriadamente traduz a estimativa de valor de um empreendimento, considerando as expectativas futuras para o empreendimento sob análise, seja ele uma empresa ou um negócio integrante de uma estrutura maior, esteja ele em fase operacional ou de projeto, e é tido como o modelo que melhor determina o valor relativo entre companhias.

Salienta-se, no entanto, que os resultados futuros podem divergir das projeções consideradas para efeito da modelagem da PPP, em razão, entre outros fatores, da realidade de mercado, da conjuntura econômica e do cenário político.

A tabela a seguir apresenta uma síntese dos principais resultados preliminares da modelagem. As premissas e racionais de cálculo utilizados serão explicitados na sequência.

Prazo de Concessão	30 anos
Prazo para Implantação	2 anos
Data-base	Agosto/2021
Investimentos estimados (CAPEX)	R\$ 301,527 milhões
TIR de Projeto	9,11 %
Total de municípios atendidos	79
Financiamento	55,80 % do Investimento Inicial

11.2.2. Receitas

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

A Receita Bruta, ou Contraprestação, será paga pelo Poder Concedente pela multiplicação de três fatores: (1) Contraprestação Mensal Máxima, oferecida pela licitante vencedora do certame; (2) índice de escalonamento de ativação dos serviços, e; (3) redutor apurado em cumprimento aos indicadores de desempenho.

Para fins de estruturação do projeto Infovia Digital, foram considerados os índices de escalonamento conforme as premissas de implantação de infraestrutura apresentadas na modelagem. Tais premissas partiram de marcos de implantação obrigatórios, que são os seguintes:

1. Implantação integral em Campo Grande, incluindo o COR em até 12 meses;
2. Implantação integral em Dourados em até 15 meses;
3. Implantação integral em Três Lagoas e Corumbá em até 18 meses;
4. Implantação completa da Rede (Backbones de Núcleo e de Distribuição) em todos os Municípios do Estado em até 24 meses.

Obedecidos os marcos de implantação acima, a contraprestação a ser paga pelo Poder Concedente segue um escalonamento em função da entrega de infraestrutura e ativação dos serviços em cada Município. Os percentuais foram fixados em proporção à quantidade de PAG em cada Município, de acordo com os percentuais apresentados na Tabela abaixo:

MUNICÍPIO	RAMP UP	MUNICÍPIO	RAMP UP	MUNICÍPIO	RAMP UP
SALA TÉCNICA	6,93%	DEODAPOLIS	0,95%	BODOQUENA	0,63%
CAMPO GRANDE	15,26%	PORTO MURTINHO	0,95%	BANDEIRANTES	0,63%
DOURADOS	4,33%	CAMAPUA	0,95%	LAGUNA CARAPA	0,58%
TRES LAGOAS	3,01%	ITAPORA	0,90%	TAQUARUSSU	0,58%
PONTA PORÁ	2,96%	NOVA ALVORADA DO SUL	0,85%	PARANHOS	0,58%
AQUIDAUANA	2,53%	DOIS IRMAOS DO BURITI	0,85%	CORONEL SAPUCAIA	0,58%
CORUMBA	2,16%	ITAQUIRAI	0,79%	SELVIRIA	0,58%
NOVA ANDRADINA	2,01%	BATAYPORA	0,79%	CARACOL	0,58%
NAVIRAI	1,90%	NIOAQUE	0,79%	PARAISO DAS AGUAS	0,58%
PARANAIBA	1,85%	ELDORADO	0,74%	ALCINOPOLIS	0,58%
COXIM	1,69%	ANGELICA	0,74%	JARAGUARI	0,58%
AMAMBAI	1,43%	ANAURILANDIA	0,74%	CORGUINHO	0,58%
BATAGUASSU	1,32%	SONORA	0,74%	DOURADINA	0,53%
JARDIM	1,27%	TERENOS	0,74%	JUTI	0,53%
CAARAPO	1,21%	RIO VERDE	0,74%	TACURU	0,53%
MIRANDA	1,21%	RIO NEGRO	0,74%	SANTA RITA DO PARDO	0,53%
MARACAJU	1,16%	RIBAS DO RIO PARDO	0,74%	FIGUEIRAO	0,53%
IVINHEMA	1,16%	VICENTINA	0,69%	LADARIO	0,53%
CASSILANDIA	1,16%	JATEI	0,69%	ROCHEDO	0,53%
SIDROLANDIA	1,11%	GLORIA DE DOURADOS	0,69%	NOVO HORIZONTE DO SUL	0,48%
MUNDO NOVO	1,11%	IGUATEMI	0,69%		
APARECIDA DO TABOADO	1,11%	SETE QUEDAS	0,69%		
COSTA RICA	1,11%	BRASILANDIA	0,69%		
SAO GABRIEL DO OESTE	1,11%	ARAL MOREIRA	0,69%		
FATIMA DO SUL	1,06%	GUIA LOPES DA LAGUNA	0,69%		
BELA VISTA	1,06%	PEDRO GOMES	0,69%		
BONITO	1,06%	AGUA CLARA	0,69%		
RIO BRILHANTE	1,00%	JAPORA	0,63%		
CHAPADAO DO SUL	1,00%	INOCENCIA	0,63%		
ANASTACIO	1,00%	ANTONIO JOAO	0,63%		

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Para fins de estruturação do projeto, não foi considerada a aplicação dos indicadores de desempenho. Portanto, a aplicação de redutor sobre a contraprestação foi zerada.

Considerados os fatores acima, o total das contraprestações públicas ao longo de 30 anos foi estimado em R\$ 1.539.957.674,00, dos quais R\$ 44.070.589,23 no segundo ano de execução do contrato, e R\$ 53.424.538,75 anuais a partir do terceiro ano.

Cumprir destacar que a modelagem da PPP Infovia Digital não previu receitas acessórias, que, caso eventualmente arrecadadas, serão compartilhadas com o Poder Concedente no percentual de 20%.

11.2.3. Tributos

O primeiro estudo tributário feito é a tomada de decisão anual entre o regime de Lucro Real ou de Lucro Presumido. Para tal, avaliam-se os impactos dos cálculos que cada um dos componentes tributários tem em cada regime.

A Tabela abaixo mostra as alíquotas de cada tributo, as quais devem ser aplicadas sobre suas respectivas bases de cálculo.

	REGIME DE TRIBUTAÇÃO	
	Presumido	Real
PIS	0,65%	1,65%
COFINS	3,00%	7,60%
ISS	5,00%	5,00%
ICMS (apenas sobre Link de Internet*)	29,00%	29,00%
FUST/FUNTEL (sobre Link de Internet*)	1,50%	1,50%
CSLL	9,00%	9,00%
IR	15,00%	15,00%
IR ADICIONAL	10,00%	10,00%

No regime de Lucro Presumido, as bases de cálculo dos tributos PIS, COFINS, ISS, CSLL e IR são os próprios valores das faturas mensais da Concessionária para o Poder Concedente. Já para o IR adicional, a base de cálculo é o valor que exceder 60 mil trimestrais frente à presunção (de 32% de margem de lucro) sobre esse faturamento mensal.

No regime de Lucro Real, as bases de cálculo dos tributos PIS, COFINS e ISS são os valores das faturas mensais da Concessionária para o Poder Concedente. Já para CSLL e IR as bases de cálculo são os valores trimestrais de lucro antes de imposto. E para o IR adicional, a base de cálculo é o valor que exceder 60 mil trimestrais frente à presunção (de 32% de margem de lucro) sobre esse faturamento mensal.

O regime de Lucro Presumido foi considerado mais vantajoso ao longo do contrato de concessão.

Não foram considerados os benefícios do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (REIDI), uma vez que projetos de telecomunicações não são elegíveis.

Vale ressaltar o detalhe de que as alíquotas de 29% para ICMS e 1,5% de FUST/FUNTEL têm incidência apenas sobre o serviço contratado pela SPE de link de internet. Por outro lado, por força do contrato, a SPE não poderá fornecer tal serviço de forma remunerada.

Vale ainda ressaltar que, para fins da estruturação do projeto, foi considerada nula a tributação de ICMS sobre a contraprestação de transporte de dados, dado que o Decreto nº 11.403 de 19/09/2003 dispõe sobre a isenção do ICMS nas operações e prestações internas decorrentes de aquisições de bens, mercadorias ou serviços realizados por órgãos dos Poderes do Estado, suas fundações e autarquias.

Quanto aos impostos diretos, considerou-se o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, observando-se a adequação das alíquotas aplicadas, ou seja, 15% sobre Lucro Bruto antes do Imposto de Renda e adicional de 10% sobre o valor que ultrapassar R\$ 240 mil/ano e alíquota de 9% de CSLL, conforme legislação vigente.

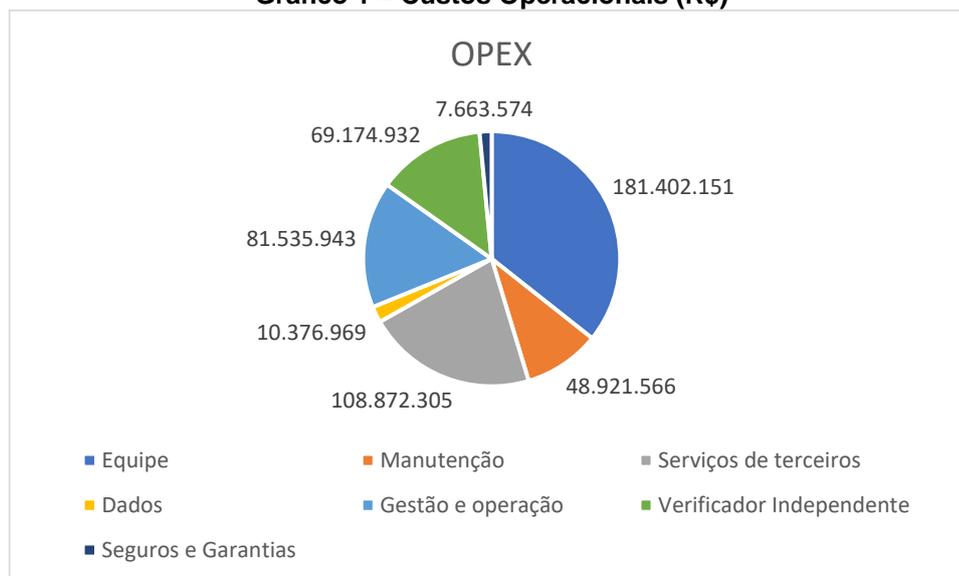
Ao longo do período contratual de 30 anos, prevê-se que a SPE pagará um montante de R\$ 321.305.454,00 em tributos, dos quais R\$ 62.246.472,00 de PIS/COFINS, R\$ 76.997.884,00 de ISS e R\$ 178.116.605,00 de IR/CSLL.

11.2.4. Custos e Despesas Operacionais (OPEX)

Os custos com serviços prestados excluindo base de ativos são formados pelos seguintes itens: Equipe, Manutenção, Dados, Gestão e Operação da Rede e Verificador Independente.

O gráfico a seguir apresenta a projeção dos custos e despesas operacionais da PPP, em termos acumulados ao final de 30 anos.

Gráfico 1 – Custos Operacionais (R\$)

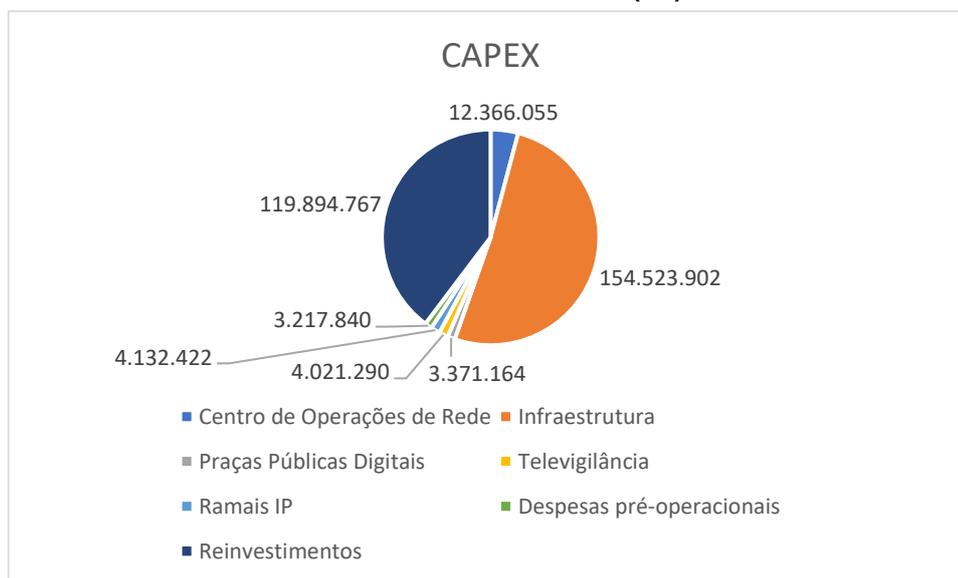


Fonte: Houer

11.2.5. Investimentos (CAPEX)

Ao final dos 30 anos de concessão, o montante de investimentos será distribuído conforme apresentado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Investimentos (R\$)



Fonte: Houer.

O Cronograma projetado dos investimentos ao longo do contrato é representado no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Projeção de Investimentos (R\$ mil)



Fonte: Houer.

A partir do vigésimo quinto mês, com a implantação integral da infraestrutura, passa a ser provisionado um montante de R\$ 356,8 mil mensais, destinado a reinvestimentos.

11.2.6. Financiamentos

Foram consideradas as contratações, com o BNDES, de um empréstimo-ponte no início do ano 1, quitado ao final do mesmo ano, e de um financiamento de longo prazo pela linha FINEM Telecomunicações.

Do total de investimentos previstos para os dois primeiros anos da concessão, partiu-se da premissa de que os ativos são integralmente elegíveis para realização de financiamento pela linha FINEM Telecomunicações do BNDES.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Nesta linha, empresas, unidades federativas e municípios podem solicitar crédito para financiamento de projetos associados à universalização da banda larga e à implantação, expansão e modernização de redes de comunicações. Para esta última linha, à qual considera-se que o projeto é apto a se candidatar, a participação do BNDES é limitada a 60% do valor total, respeitado o montante mínimo de R\$ 40 milhões.

Do montante elegível, considerou-se que 55,80% seria resultante de captação de financiamentos, representando aproximadamente R\$ 102,6 milhões.

A definição da alavancagem máxima do projeto leva em consideração o nível mínimo do Índice de Cobertura do Serviço da Dívida – ICSD, que é um indicador especialmente relevante nas operações de *Project Finance*, uma vez que demonstra ao agente financiador a capacidade do projeto de pagamento de financiamento por seus próprios méritos. O índice é calculado pela divisão entre a geração de caixa operacional líquida de impostos dividido e o serviço da dívida da empresa (pagamentos de amortização e juros) em cada período. O limite inferior do ICSD considerado para o modelo foi de 1,3. Os resultados do gráfico a seguir indicam a crescente capacidade de pagamento do financiamento pelo projeto até o término das dívidas projetadas:



Fonte: Houer

Por sua vez, se considerado os investimentos totais do projeto, de aproximadamente R\$ 301 milhões, incluídos despesas pré-operacionais, investimentos iniciais e reinvestimentos, a alavancagem total do CAPEX é de 34,06%.

Características das Linhas de Financiamento

Linha de Financiamento	Ponte	BNDES Finem - Telecomunicações
Método de amortização	Bullet	SAC
Prazo (meses)	12	120
Taxa de Juros Média	CDI+4,3%	TLP+6,11%
Carência da Amortização (meses)	12	24
ICSD Mínimo	1,3	1,3

Fonte: Houer

11.2.7. Taxa de Desconto

Como visto anteriormente, na metodologia do Fluxo de Caixa Descontado (FCD), os fluxos de caixa da SPE são projetados para o período contratual, e trazidos a valor presente por meio de uma taxa de desconto.

A Taxa Interna de Retorno (TIR) é uma taxa de desconto que, ao ser aplicada a cada um dos componentes temporais do fluxo de caixa, faz com que os valores das despesas, trazidos ao valor presente, iguale-se aos valores dos retornos dos investimentos, também trazidos ao valor presente. A partir desse conceito é possível avaliar a rentabilidade do empreendimento em comparação com outras alternativas de investimentos.

No âmbito da viabilidade econômico-financeira, os projetos cujos fluxos de caixa tenham uma taxa interna de retorno maior do que a Taxa Mínima de Atratividade (TMA) são considerados viáveis já que, como consequência, tais projetos remuneram o dinheiro investido de forma mais intensa que o mínimo exigido pelo investidor.

O endividamento é levado em consideração ao comparar a TIR do referido fluxo de caixa com a TMA de um investidor que já leva em consideração sua alavancagem, ou seja, igualando-a ao custo ponderado entre o capital do sócio e o de sua fonte financiadora (custo médio ponderado de capital, ou índice WACC, explicado adiante).

Considerando que a TIR é a taxa de desconto que torna o somatório do Valor Presente Líquido do fluxo de caixa de cada período, o modelo do Projeto Inovia Digital apresentou uma rentabilidade anual média de 9,1%, em termos reais.

O custo médio ponderado de capital representa o custo de oportunidade de financiamentos de longo prazo de uma empresa, seja este financiamento originado por capital dos sócios ou por capital de terceiros financiadores.

Esse custo é frequentemente denominado pela sigla WACC, vinda das iniciais da terminologia original em Inglês “Weighted Average Cost of Capital”.

Cabe observar que o WACC é resultado da combinação de diversos fatores macroeconômicos de âmbitos tanto nacional como internacional, os quais serão apresentados e explicados nas próximas páginas e cujos cálculos demonstram-se abertos em planilha acessória e auditável.

Adicionalmente, é importante considerar que o Brasil tem alto histórico de volatilidade e perfil de risco, fazendo com que o cenário nacional de curto prazo, apesar de amortecido por base de dados de expectativas de economistas sobre indicadores de longo prazo, possa implicar em leves variações nos valores finais de WACC, a depender dos acontecimentos político-econômicos na época da conclusão dos estudos.

Em termos teóricos, o custo de capital representa a taxa de retorno exigida para o empreendimento, indica a remuneração mínima para alocação de capital próprio e de terceiros como compensação pela aplicação de capital no empreendimento. O custo de capital corresponde à taxa de desconto utilizada para calcular o valor presente dos fluxos de caixa futuros.

O custo de capital incorpora o prêmio de risco requerido por um agente para justificar os riscos assumidos na aplicação de seus recursos financeiros em um determinado projeto. Apesar da existência de formas híbridas de financiamento, como debêntures conversíveis, warrants, entre outros, os principais provedores de capital são os acionistas e os credores.

Os acionistas fazem jus somente ao fluxo de caixa que exceder o fluxo já comprometido com amortizações de dívida e pagamento de juros aos credores. Essa relação garante aos credores um fluxo de caixa mais estável e menos volátil, o que acaba implicando também em prêmio de risco menor e, portanto, em um custo de capital mais baixo. Considerando que os credores possuem prioridade no recebimento do fluxo de caixa do projeto em relação aos acionistas, o custo de capital da dívida (K_d) é sempre inferior ao custo de capital do acionista (K_e).

O custo de capital de um projeto de investimento, considerando-se o capital dos acionistas e dos credores, representa a média ponderada do custo de capital dos provedores de recursos. Essa média ponderada é denominada de Custo Médio Ponderado do Capital (WACC, do inglês). O WACC refere-se a uma combinação ponderada entre a proporção do capital próprio e de terceiros e o custo desses capitais, sumarizado na fórmula a seguir:

$$WACC = K_e \cdot \frac{E}{D + E} + K_d \cdot \frac{D}{D + E} \cdot (1 - T)$$

Onde:

- WACC: custo médio ponderado de capital;
- K_e : custo do capital próprio;
- K_d : custo do capital de terceiros;
- $D/(D+E)$: proporção da dívida da companhia;
- $E/(D+E)$: proporção do capital próprio no capital da companhia;
- T: alíquota tributária marginal efetiva.

A taxa resultante da aplicação da equação acima, representa a taxa de desconto considerada no Modelo na avaliação do fluxo de Caixa do Projeto.

O Custo de capital do acionista, representado por K_e , corresponde à expectativa de retorno almejada pelos acionistas no processo decisório de aplicação do capital próprio. O modelo mais utilizado pela literatura financeira para se estimar o Custo de Capital do Acionista é o Capital Asset Pricing Model (CAPM), que norteará a construção da parte do risco referente à participação do capital próprio no risco total existente no projeto.

O método CAPM para calcular o K_e faz uso da relação básica de sua teoria em que o retorno esperado de uma ação é a soma da taxa livre de risco e de um prêmio por suportar o risco do mercado de ações. Amplamente adotado e bem aceito pela comunidade financeira mundial, o CAPM padrão é expresso pela fórmula:

$$K_e = R_f + \beta l. (E(R_m) - R_f)$$

Onde:

K_e : Custo do Capital Próprio. Representa o retorno necessário para remunerar adequadamente o acionista em função do risco assumido;

R_f : Retorno obtido com ativos livres de risco;

βl : Beta alavancado - coeficiente que representa o risco sistemático do negócio. O beta alavancado incorpora o risco de endividamento da empresa, mas não considera o risco de solvência;

$E(R_m)$: retorno esperado sobre o índice de mercado.

O modelo CAPM básico não contempla todos os riscos enfrentados pelos investidores da PPP, uma vez que este modelo é desenvolvido para tratar do retorno exigido para se investir em grandes empresas dos Estados Unidos, listadas em bolsa de valores.

Em virtude de fatores inerentes ao contexto brasileiro de investimentos, foram assumidos alguns ajustes ao modelo do CAPM básico para incorporar o fato de que a PPP será operada no Brasil (prêmio risco país).

O custo de capital próprio é aferido pela seguinte fórmula:

$$K_e = R_f + \beta l. (E(R_m) - R_f) + Prp$$

Onde:

K_e : Custo do Capital Próprio. Representa o retorno necessário para remunerar adequadamente o acionista em função do risco assumido;

R_f : Retorno obtido com ativos livres de risco;

βl : Beta alavancado – coeficiente que representa o risco sistemático do negócio. O beta alavancado incorpora o risco de endividamento da empresa, mas não considera o risco de solvência;

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

E(Rm): retorno esperado sobre o índice de mercado.

Prp: Prêmio de risco adicional, que mensura o risco específico da empresa não aferido pelo Beta. Corresponde ao prêmio de risco por país.

Prêmio de Risco País

O EMBI+ vem sendo oferecido pelo Banco JP Morgan, desde dezembro de 1993, como um índice de referência para as economias emergentes. Com base nos valores de negociações diárias em mercados secundários de 93 títulos de 21 economias emergentes, entre elas o Brasil, o EMBI+ compara os juros implícitos nos preços pelos quais os títulos emitidos por governos trocam de mãos, aos juros dos títulos do governo americano, considerados os mais seguros do mundo. Por utilizar como base as negociações realizadas em mercados secundários, que, por natureza, envolvem quantidade significativa de capital especulativo, o EMBI+ é uma medida bastante específica, melhor utilizada para a avaliação de investimentos de curto e médio prazo em ativos financeiros.

Item Mensurado	Abrangência	Coefficiente
Prêmio de Risco País	20 anos	3,92%

A adoção da abrangência de 20 anos para definição da média do Risco País levou em consideração as reformas estruturais ocorridas nos anos 1990 e que estabilizaram a economia, ao mesmo tempo em que mantêm proximidade com o prazo de concessão do projeto em estudo.

A taxa livre de risco é a taxa de retorno disponível no mercado de um investimento que não possua risco de perda financeira em um dado período.

Em geral, como proxy desta taxa teórica, se utilizam títulos de um governo soberano cujo risco é visto pelo mercado como desprezível. Os títulos do governo dos EUA são considerados o investimento mais seguro possível devido ao histórico de crédito do país e a solidez e robustez de sua economia.

Essa taxa é a base da estimativa de custo de capital, e todos os demais componentes podem ser considerados em conjunto o prêmio de risco adicional total que os investidores exigem.

A tabela a seguir apresenta a taxa livre de risco assumida pelo modelo:

Item Mensurado	Abrangência	Coefficiente
Taxa livre de risco (USD nominal)	20 anos	3,1%

Apesar de a média dos retornos livres de risco decrescerem conforme diminui-se a janela de abrangência, considerou-se na sua definição o longo prazo de concessão proposto, bem como as experiências recentes com concessões no Estado.

Para o cálculo do Beta, visando a obtenção de uma proxy confiável para o setor, foi construída uma cesta de setores de empresas comparáveis com base no mercado de

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

ações global. A adoção do beta global como parâmetro deriva do fato de observarmos uma maior variedade de empresas de capital aberto, bem como mais variedades de setores, o que ajuda a criar uma cesta cuja média ponderada de características financeiras reflita com maior coerência o tipo de prestação de serviço que será executada pela Concessionária.

Setores selecionados	Beta desalavancado	Média ponderada	Peso	Observação
<i>Engineering/Construction</i>	0,6	0,254	42,38%	% Rec. Construção
<i>Telecom. Equipment</i>	1,0	0,574	57,62%	% Rec. Operação
Beta desalavancado		0,83		

A definição do peso de cada setor seguiu a proporção do VPL da Receita de Construção e da Receita de Operação, correspondendo a primeira ao setor de Engenharia e Construção e a segunda ao setor de Equipamentos de Telecomunicações.

Após excluídos os efeitos tributários e realizarmos a realavancagem do beta, de acordo com a alavancagem definida para o projeto em questão, obtemos:

Beta realavancado	1,12
Beta desalavancado	0,83
Impostos	34,0%
Proporção de Recursos Próprios	65,9%
Proporção de Recursos de Terceiros	34,1%

Em relação ao prêmio de risco de mercado, esse valor corresponde à diferença entre os retornos do índice S&P500 TR e Taxa livre de risco (USD nominal). O índice S&P 500 TR se destaca por considerar tanto os ganhos por valorização de capital quanto distribuições de dividendos e pagamentos de juros, refletindo assim de forma mais precisa o retorno do mercado.

Item Mensurado	Abrangência	Coefficiente
Retorno esperado sobre o índice de mercado	25 anos	5,99%

Baseado nos resultados apresentados nas seções anteriores, a tabela a seguir apresenta do resultado consolidado do CAPM Modificado obtido pela utilização das premissas utilizadas:

Indicadores de nível de preço	
Variável considerada	Coefficiente de referência
IPCA - Longo Prazo	6,14%
CPI	2,13%
Delta	3,93%

Custo do Capital Próprio (Ke)		
Item Mensurado	Abrangência	Coefficiente
RF = Taxa livre de risco	20 anos	3,10%
E(Rm) = retorno esperado sobre o índice de mercado	25 anos	5,99%

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Beta realavancado		1,12
Beta desalavancado		0,83
Impostos		34,0%
Proporção de Recursos Próprios		65,9%
Proporção de Recursos de Terceiros		34,1%
RP = Risco País	20 anos	3,92%
Ke = Custo do Capital Próprio Nominal USD		13,72%
Ke = Custo do Capital Próprio Nominal BRL		18,19%
Ke = Custo do Capital Próprio Real		11,35%

Por sua vez, o custo do capital de terceiros (kd) é entendido como a remuneração dos juros pagos pela organização em empréstimos e financiamentos.

A tabela a seguir sintetiza o custo da dívida (Kd) utilizado para o cálculo do WACC:

Custo de Capital de Terceiros (Kd)	
	Coefficiente
Custo total real BRL	7,12%
Impostos	34,00%
Kd = Custo do Capital de Terceiros Real	4,70%

O custo total real de 7,12% corresponde à taxa efetiva de remuneração do Capital de Terceiros, abrangendo a realização de empréstimo ponte seguido por financiamento da Linha FINEM – Telecomunicações do BNDES, conforme condições descritas no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, incluídas despesas com empréstimo-ponte e fees.

A tabela a seguir apresenta o WACC em termos reais que serviu de parâmetro para desconto do fluxo de caixa do projeto no presente estudo:

Cálculo WACC		
Item Mensurado	Composição do Capital	Coefficiente
Recursos Próprios	65,9%	11,35%
Recursos Terceiros	34,1%	4,70%
WACC		9,1%

11.3. Modelagem Operacional

Nos itens a seguir será apresentada a configuração final da matriz de riscos e Value for Money, bem como dos indicadores de desempenho.

11.3.1 – Matriz de riscos e Value for Money

Neste item serão abordados aspectos qualitativos e quantitativos do Value for Money.

A análise qualitativa de Value for Money permite que os aspectos não mensuráveis de vantagem socioeconômica do projeto de PPP sejam destacados em comparação com o cenário atual de prestação de serviços. Destaca as razões pelas quais é possível acreditar ser o projeto mais vantajoso para a sociedade se contratado por meio de uma Parceria Público Privada do que de outras formas disponíveis.

Já a análise quantitativa de Value for Money se dedica a avaliar de forma complementar à análise qualitativa, a sensibilidade do projeto em função de cenários de ocorrência de riscos e variações dos custos entre as hipóteses de contratação por meio de Parceria Público Privada ou por meio de licitações tradicionais a serviço de órgão da administração pública que prestaria os serviços diretamente.

A análise Qualitativa de Value for Money traz um comparativo entre o cenário atual de prestação de serviços, observando a relação entre o custo para o poder público e o benefício gerado por estes custos como os custos relacionados com os benefícios gerados pelo contrato de concessão de prestação de serviços pela iniciativa privada.

Em agosto de 2021, o Governo do Mato Grosso do Sul gastou em média R\$ 185,00 pela transmissão de 1 Mbps de dados, uma capacidade contratada de 6,6 Mbps por link (não efetivos, uma vez que a disponibilidade do link em sua plena capacidade é restringida por aspectos técnicos e comerciais das operadoras), somando 13,6 Gbps para atender ao Governo do Estado.

Já a PPP Infovia Digital atenderá o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul com uma banda efetiva de 30 Mbps por PAG, com custo médio por Mbps transmitido de R\$ 12,79, totalizando 348 Gbps de capacidade inicial exclusiva para o Governo do Estado, podendo ser expandido para até 6 Tbps.

A Infovia Digital alcançará 1.634 pontos de acesso, em 100% das unidades administrativas do Estado, Wifi gratuita em 129 praças públicas, videomonitoramento nas citadas praças, e monitoramento com câmeras de reconhecimento óptico de caracteres (OCR) em 10 postos da Polícia Militar Rodoviária Estadual e em 8 pontos de Campo Grande, serviços de VoIP (acabando com a conta de telefonia fixa), em uma rede segura e fechada do governo, e com uma rede de cabos de fibra óptica de 6.950 km de extensão, sendo um Backbone de núcleo de 5.300 km e mais 1.650 km de backbone de distribuição dentro das sedes urbanas dos Municípios.

A análise de Value for Money quantitativa é o processo aplicado para comparar os impactos de um projeto de prestação de serviços integrados sob um contrato de parceria público privada contra aqueles de um conjunto de contratações tradicionais sob a égide da Lei 8.666/93 para o mesmo objetivo de prestação de serviços sob a gestão do poder público.

O PSC (Public Sector Comparator) é desenvolvido primeiramente como base de comparação com o cenário da contratação de uma PPP (Parceria Público Privada), seja hipotético ou como proposto por um proponente privado. Apenas na hipótese de que o

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

custo do Fluxo PSC seja superior ao custo com a contratação da PPP, o Value for Money será atestado.

O processo de análise PSC é baseado na valoração dos riscos. A metodologia adotada para o cálculo do PSC tem o caráter de uma simulação de cenários hipotéticos para dar suporte à tomada de decisão, sem compromisso com a precisão matemática, mas com um intervalo de confiança relevante de seus resultados. O cenário de realização PSC é composto por quatro componentes:

- PSC Base – a soma dos valores presentes dos custos de investimentos, operação e manutenção;
- Neutralidade competitiva – trata-se dos aspectos que o poder público tem de vantagem em comparação com a iniciativa privada, principalmente a diferença entre a tributação a ser paga pelo poder público e pela iniciativa privada na prestação dos serviços, assim os impostos a mais pagos pelo agente privado oneram a coluna PSC, já que estão inclusos nos custos do pagamento pelos serviços na modalidade de PPP – estes impostos retornam para o poder concedente na forma de arrecadação tributária;
- Riscos Transferíveis – o resultado em valor presente da soma dos custos relacionados aos riscos que o Estado corre no cenário PSC, mas transfere ao contratado privado no cenário da contratação de uma PPP; e
- Riscos Retidos – o valor presente dos custos relacionados a ocorrência de riscos que caberá ao poder concedente absorver em caso de ocorrência.

Já o cenário de contratação da PPP tem os seguintes componentes:

- Custo da PPP – valor a ser pago pelo poder concedente à organização da iniciativa privada contratada para a prestação dos serviços, incluindo custos, despesas, riscos, impostos e remuneração; e
- Riscos Retidos – o valor presente dos custos relacionados a ocorrência de riscos que caberá ao poder concedente absorver em caso de ocorrência.

Cabe especial destaque ao fato de o PSC Base ser o valor de um orçamento elaborado pelo Estado, caso este fosse licitar a contratação da execução dos investimentos e serviços operacionais por meio de procedimentos tradicionais regidos pelo Lei 8.666/93. Frequentemente, o Poder Concedente não possui um orçamento próprio. Embora haja o histórico de que a iniciativa privada costuma negociar preços com fornecedores a menor custo do que o Poder Público por meio de licitações, adotamos como premissa que o Governo do Estado conseguiria adquirir obras, equipamentos e serviços de operação e manutenção com a mesma eficiência de que os empreendedores privados. Portanto, tendo usado o orçamento elaborado pelo grupo privado autorizado como PSC Base, aceitamos uma premissa a favor do Poder Concedente, apontando que mesmo com a

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

adoção desta premissa, o eventual resultado do Value for Money positivo, será na verdade ainda melhor.

O PSC considerado deve ser o equivalente à configuração de projeto mais semelhante à alternativa de contratação por meio de PPP. O PSC deve ser estruturado tendo em mente contratações tradicionais (projeto – licitação – execução/fornecimento).

A elaboração do PSC passa por algumas fases:

(1) extrato da modelagem financeira com os dados relevantes para a simulação de cenários permitindo observação do cronograma e das estimativas de investimentos e despesas com operação e manutenção do projeto, tanto quanto o volume previsto de pagamento de impostos;

(2) seleção dos riscos de projeto, que são relevantes tanto caso os serviços fossem prestados diretamente pelo poder concedente quanto por uma SPE contratada;

(3) elaboração da matriz de valoração dos riscos com base em análise especialista e cenários de probabilidade;

(4) alocação temporal dos riscos retidos e transferíveis; e,

(5) comparação dos valores presentes dos fluxos PSC e PPP.

A valoração dos riscos indicada na fase 3 é elaborada segundo os parâmetros apresentados na tabela abaixo:

Parâmetros	Explicação
Listagem de Riscos	Os riscos são enumerados, organizados em categorias e numerados. Uma linha de análise é dedicada a cada risco.
Período de Exposição	Os riscos podem ocorrer na fase de implantação, operação e manutenção, encerramento, ou em todo o projeto.
Parcela Exposta	Para cada risco são destacadas as parcelas do projeto que podem ser expostas à sua ocorrência, podendo ser custos, despesas ou receitas. Os custos são divididos em obras e equipamentos, as despesas em manutenção e operação, e as receitas em diretas (para os casos quando receitas são pagas pelos usuários por meio de tarifa, não se aplica no MS Conectado) e receitas governamentais (quando a administração pública paga pelos serviços).
Crítérios de Exposição	Os cenários mínimo, máximo e provável de ocorrência de risco são aplicados à respectiva parcela exposta.
Probabilidade	Para os cenários de ocorrência abaixo de estimado, muito abaixo, com excesso baixo, excesso moderado, excesso alto e de não ocorrência, são apontadas as respectivas probabilidades em percentuais.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Valor do Impacto da Ocorrência	Resultante da probabilidade versus cenário de exposição.
Custo da Resposta	Os cenários mínimo, máximo e provável de custo com a resposta à ocorrência do risco em relação ao valor do impacto.
Valor do Risco	Soma do valor do impacto com o custo de resposta à ocorrência do risco.
Alocação do Risco	Os riscos podem ser classificados como: <ul style="list-style-type: none"> Retidos, caso em que o Governo tem a responsabilidade pela sua gestão tanto se o projeto for realizado por organização pública, quanto se contratar uma concessionária por meio de PPP; Transferíveis, caso em o Governo transfere a responsabilidade pela sua gestão à iniciativa privada, se contratar uma concessionária por meio de PPP.

O processo de valoração de risco passa primeira pela estimativa da parcela exposta. Cada risco pode expor os valores de custos com obras e equipamentos, despesas com manutenção e operação, e receitas diretas ou governamentais. A parcela exposta é a soma dos valores resultantes da exposição de cada item de custos, despesas ou receitas.

O passo seguinte consiste em analisar a probabilidade de ocorrência do risco, e também estimar os custos de resposta cada o risco venha a ocorrer.

Para a elaboração do PSC foi primeiramente elaborado um extrato da modelagem financeira do Projeto Infovia Digital, de acordo com o modelo abaixo:

		1	2	3	4	5	30	Total
1	CAPEX Total	R\$ 114.253.383,35	R\$ 67.379.289,21	R\$ 4.281.955,98	R\$ 4.281.955,98	R\$ 4.281.955,98	R\$ 4.281.955,98	R\$ 301.527.440,04
1.1	Obras e Instalações	R\$ 69.427.359,21	R\$ 44.717.363,00	R\$ 2.662.245,17	R\$ 2.662.245,17	R\$ 2.662.245,17	R\$ 2.662.245,17	R\$ 188.687.587,07
1.2	Equipamentos	R\$ 44.826.024,13	R\$ 22.661.926,21	R\$ 1.619.710,81	R\$ 1.619.710,81	R\$ 1.619.710,81	R\$ 1.619.710,81	R\$ 112.839.852,97
2	OPEX Total	R\$ 8.984.906,08	R\$ 15.759.494,81	R\$ 17.132.444,76	R\$ 17.237.971,28	R\$ 17.237.971,28	R\$ 17.328.429,51	R\$ 507.482.986,57
2.1	Operação	R\$ 8.984.906,08	R\$ 14.612.119,27	R\$ 15.442.609,31	R\$ 15.547.822,95	R\$ 15.547.822,95	R\$ 15.638.281,18	R\$ 459.011.770,78
2.2	Manutenção	R\$ -	R\$ 1.147.375,54	R\$ 1.689.835,44	R\$ 1.690.148,33	R\$ 1.690.148,33	R\$ 1.690.148,33	R\$ 48.471.215,79
3	Impostos Totais	R\$ 25.471.704,99	R\$ 36.178.249,52	R\$ 10.322.939,10	R\$ 7.986.771,39	R\$ 7.941.399,77	R\$ 3.713.971,89	R\$ 249.195.256,85
4	Receitas	R\$ -	R\$ 44.070.589,23	R\$ 53.424.538,75	R\$ 53.424.538,75	R\$ 53.424.538,75	R\$ 53.424.538,75	R\$ 1.539.957.674,10
4.2	Contraprestação	R\$ -	R\$ 44.070.589,23	R\$ 53.424.538,75	R\$ 53.424.538,75	R\$ 53.424.538,75	R\$ 53.424.538,75	R\$ 1.539.957.674,10

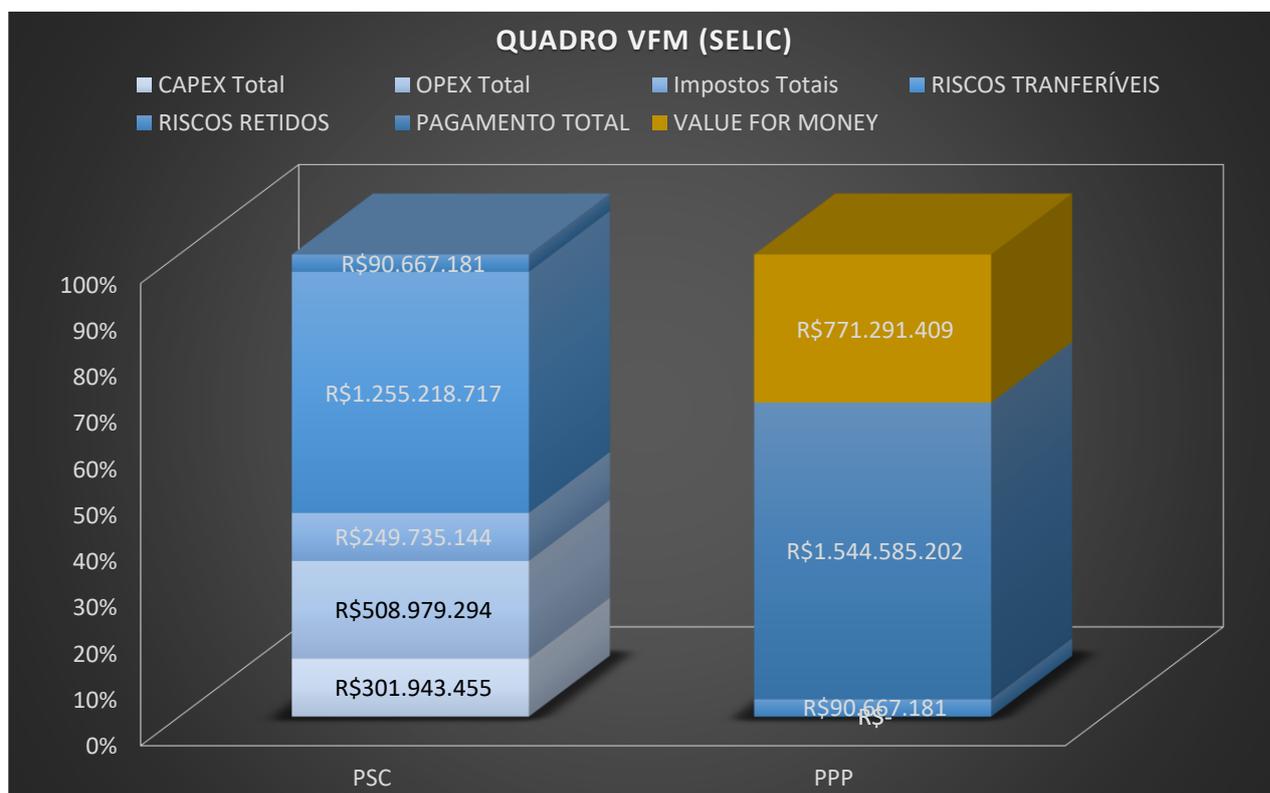
Os riscos são então alocados entre o Poder Concedente (riscos retidos) ou a concessionária (riscos transferidos). No cenário em que o Poder Concedente executa o objeto do projeto Infovia Digital por conta própria, a ele são alocados todos os riscos (retidos e transferíveis).

Considerando o cenário de Base, admitindo os orçamentos resultantes dos estudos elaborados na PMI, o Value for Money Quantitativo encontrado foi de 33%.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

No quadro abaixo é apresentada a conclusão do Value for Money, com o Public Sector Comparator:

VFM (SELIC)	PSC		PPP		
CAPEX Total	R\$	301.943.455	R\$	-	13%
OPEX Total	R\$	508.979.294	R\$	-	21%
Impostos Totais	R\$	249.735.144	R\$	-	10%
RISCOS TRANFERÍVEIS	R\$	1.255.218.717	R\$	-	52%
RISCOS RETIDOS	R\$	90.667.181	R\$	90.667.181	4%
PAGAMENTO TOTAL			R\$	1.544.585.202	64%
VALUE FOR MONEY			R\$	771.291.409	32%



11.3.2 – Indicadores de Desempenho

O desempenho da prestação dos serviços da Infovia Digital será aferido por meio de 31 indicadores de desempenho, agregados em duas categorias: Qualidade de Infraestrutura (QI) e Satisfação do Usuário (GSU). Os indicadores serão avaliados mensalmente pelo Verificador Independente, e são consolidados em um redutor de contraprestação, que é aplicado sobre 30% do valor da mesma.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Os Indicadores de Qualidade de Infraestrutura são em número de 8, e possuem como objetivo avaliar a manutenção e conservação da rede de fibra óptica, a entrega de banda e a disponibilidade dos principais componentes (rede de transporte de dados, ramais IP, wireless pública e videomonitoramento). Em seu conjunto, os indicadores de Qualidade de Infraestrutura respondem por 46,50% do peso total dos indicadores.

Os indicadores de Satisfação do Usuário são em número de 23, e possuem como objetivo avaliar a satisfação dos usuários da Infovia Digital, por meio do registro e acompanhamento do tempo necessário para a solução de problemas e da resolutividade das soluções, e por meio de pesquisas de satisfação dos usuários. Em seu conjunto, os indicadores de Qualidade de Infraestrutura respondem por 53,50% do peso total dos indicadores.

Os indicadores são mostrados na tabela abaixo:

ID	INDICADOR DE DESEMPENHO	GRUPO	PESO
1	Manutenção e Conservação dos enlaces de Fibra Ótica	QI	7,50%
2	Disponibilidade Média da Rede de Transporte de Dados	QI	9,00%
3	Entrega de Banda da Rede de Transporte de Dados	QI	9,00%
4	Disponibilidade Média do Serviço de Ramal IP	QI	7,00%
5	Disponibilidade Média dos pontos de acesso Wireless Internet Pública	QI	6,00%
6	Entrega de Banda de Internet Pública Wireless	QI	6,00%
7	Disponibilidade Média do Serviço de Tele Vigilância	QI	1,00%
8	Disponibilidade do Serviço de OCR	QI	1,00%
9	Qualidade do Serviço de Orientação e Suporte	GSU	1,00%
10	Qualidade do Serviço de Atendimento	GSU	1,00%
11	Grau de Satisfação com o Serviço de Ramal IP	GSU	1,50%
12	Tempo Médio de Resposta da Rede de Transporte de Dados	GSU	4,00%
13	Tempo Médio de Solução da Rede de Transporte de Dados	GSU	5,00%
14	Efetividade de Atendimento da Rede de Transporte de Dados	GSU	5,00%
15	Reabertura de Tiquetes do Serviço de Rede de Transporte de Dados	GSU	5,00%
16	Tempo Médio de Resposta do Serviço de Ramal IP	GSU	3,50%
17	Tempo Médio de Solução do Serviço de Ramal IP	GSU	4,00%
18	Efetividade de Atendimento do Serviço de Ramal IP	GSU	4,00%
19	Reabertura de Tiquetes do Serviço de Ramal IP	GSU	4,00%
20	Tempo Médio de Resposta dos pontos de acesso Wireless Internet Pública	GSU	2,50%
21	Tempo Médio de Solução dos pontos de acesso Wireless Internet Pública	GSU	3,00%
22	Efetividade de Atendimento dos pontos de acesso Wireless Internet Pública	GSU	3,00%
23	Reabertura de Tiquetes do Serviço de Wireless Internet Pública	GSU	3,00%
24	Tempo Médio de Resposta do Serviço de Tele Vigilância	GSU	0,50%
25	Tempo Médio de Solução do Serviço de Tele Vigilância	GSU	0,50%
26	Efetividade de Atendimento do Serviço de Tele Vigilância	GSU	0,50%
27	Reabertura de Tiquetes do Serviço de Tele Vigilância	GSU	0,50%
28	Tempo Médio de Resposta do Serviço de OCR	GSU	0,50%
29	Tempo Médio de Solução do Serviço de OCR	GSU	0,50%
30	Efetividade de Atendimento do Serviço de OCR	GSU	0,50%
31	Reabertura de Tiquetes do Serviço de OCR	GSU	0,50%
			100,00%

11.4. Modelagem Jurídica-Institucional.

Apresentamos a seguir os principais pontos da Modelagem Jurídica:

a) Modelo adotado

Conforme consta da própria definição do objeto licitado, nas minutas do Edital e do Contrato, a Parceria Público-Privada nos moldes propostos se dará na modalidade concessão administrativa.

O modelo adotado encontra amparo no art. 2º, §2º, da Lei nº 11.079/2004, que trata a concessão administrativa como o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Na presente hipótese, a prestação dos serviços – disponibilização de serviços de transporte de voz, dados e imagem, mediante construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade –, tem como usuário direto as unidades administrativas do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Frise-se, ainda, que se mostra impraticável a adoção de outro modelo de concessão, dada a impossibilidade jurídica da concessão comum ou patrocinada. Por outro lado, a concessão administrativa se mostra mais vantajosa quando comparada aos contratos administrativos regidos pela Lei Federal nº 8.666/93.

A principal vantagem desse modelo em comparação às contratações comuns encontra-se na transferência dos riscos ao parceiro privado, considerado, geralmente, um gestor mais eficiente de determinados riscos. Com a transferência de riscos significativos ao parceiro privado, esses fatores são reduzidos do custo total da infraestrutura que se pretende adquirir.

Pondera-se, ainda, que o risco quanto ao prazo (contar com a infraestrutura e prestação dos serviços disponíveis conforme o cronograma programado) também é transferido ao parceiro privado, especialmente porque os mecanismos de pagamento somente serão deflagrados após o momento em que o ativo for construído e estiver apto à prestação do serviço.

Outro aspecto importante de se avaliar, ainda mais quando considerado o objeto do futuro contrato – que envolve tecnologias avançadas – é que os contratos de PPP promovem incentivos à inovação.

Quando um contrato é focado no desempenho e nos resultados, mostra-se possível conferir à Contratada certa flexibilidade para que preste os serviços com seus próprios métodos. Considerando que o setor privado é naturalmente mais capaz para promover mecanismos de inovação, a concessão administrativa se mostra mais eficiente e econômica também nesse sentido, conferindo maior espaço e incentivos para que o parceiro privado aplique métodos e técnicas inovadoras.

Além das vantagens acima relatadas, a concessão administrativa se mostra mais adequada em relação à contratação regulada pela Lei nº 8.666/93 por mais dois motivos: (i) a limitação de prazos dos contratos de prestação de serviços, que não podem ultrapassar 60 (sessenta) meses (artigo 57, II, da Lei federal nº 8.666/93), o que impõe, portanto, a licitação periódica de seus objetos; (ii) a inviabilidade de amortização dos investimentos necessários à prestação dos serviços ora objeto de estudo, com a venda de serviços ao mercado, no prazo de 5 (cinco) anos, sem contar com qualquer remuneração do Poder Público para a implantação da rede.

Assim, considerando a natureza dos serviços do projeto Infovia Digital dos quais a Administração Pública será usuária, a delegação dos serviços reúne os requisitos legais da hipótese de concessão administrativa prevista na Lei federal nº 11.079/2004.

b) Fase interna da licitação

No caso das PPPs, o art. 10 da Lei federal nº 11.079/2004 determina algumas condicionantes à abertura do processo licitatório. O inciso I deste artigo determina que a abertura do processo licitatório está condicionada à autorização da autoridade competente, fundamentada em estudos técnicos.

Em regra, essa autorização pode estar expressa na ata de reunião do Conselho Gestor ou pode ser dar por meio de Portaria ou Resolução da autoridade competente. A Lei estadual nº 4.303/2012, em seu art. 5º, define que a autorização de abertura do processo licitatório é atribuição do CGPPP.

O início da fase externa da licitação está condicionado, conforme previsto no art. 10, II e IV da Lei federal nº 11/079/2004, à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada e à declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme o Plano Plurianual do Estado do Mato Grosso do Sul, do período 2020- 2023, uma das diretrizes estratégicas do eixo “infraestrutura” é “viabilizar e modernizar a infraestrutura em tecnologia da informação e da comunicação”.

Consoante a referida peça de planejamento, as áreas consideradas prioritárias para estruturação de projetos e parcerias com a iniciativa privada são: I) saneamento básico; II) infraestrutura relacionada aos modais de transporte; III) infraestrutura relacionada à rede de telecomunicação por infovia digital; e IV) meio ambiente.

Desta forma, nota-se que o PPA contempla o projeto “Infovia Digital” em específico, identificando-o da seguinte forma:

TELECOMUNICAÇÕES 2049 - PROGRAMA DE PARCERIAS
ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURA
3002 - Parceria Público-Privada - INFOVIA DIGITAL.

Demonstra-se, assim, que o projeto “Infovia Digital” é prioritário para o Estado do Mato Grosso do Sul, e que a sua consecução tem alinhamento estratégico com o planejamento estadual.

Observa-se, ainda, que, em 23 de dezembro de 2020, a deliberação nº 23 aprovou o Plano Estadual de Parceria Público-Privada - 2021, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, contemplando a previsão da licitação relativa ao projeto aqui analisado, vejamos:

IV - LICITAÇÃO: para o ano de 2021 será proposta a abertura de procedimento licitatório referente ao projeto de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para prestação de serviços de transporte de voz, dados e imagem, mediante construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade, interligando todos os 79 Municípios do Estado e todos os equipamentos das unidades públicas estaduais.

c) Licitação

De acordo com o regramento da Lei federal nº 8.666/1993, na licitação nacional, as empresas ditas estrangeiras poderão participar, desde que apresentem a documentação indicada no inciso V do art. 28, que corresponde ao decreto de autorização para funcionamento no país e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a autoridade assim o exigir.

Insta sublinhar, portanto, que a licitação ocorrer através da concorrência nacional não impede a participação de empresa estrangeira. Na prática, ser nacional significa que as empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no país poderão participar.

Assim, há possibilidade de participação de empresa estrangeira em consórcio com empresas nacionais, exigindo-se que a liderança seja exercida pela empresa nacional, o que é extremamente saudável do ponto de vista de que se mantém a abertura para receber a tecnologia estrangeira, fomentando, por outro lado, as empresas nacionais.

d) Modalidade de licitação

Quanto à adoção do procedimento licitatório padrão previsto na Lei federal nº 8.666/1993 ou da inversão de fases, conforme texto do art. 1º da Lei federal nº 11.079/2004, é possível a inversão de fases no caso das PPPs, o que também se encontra refletido na norma contida no art. 14 da Lei estadual nº 4.303/2012, vejamos:

Art. 14. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e de julgamento, hipótese em que: I - encerrada a fase de classificação das propostas ou do oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital; II - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor; III - inabilitado o licitante mais bem classificado, serão analisados os documentos do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim sucessivamente, até que um

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

licitante classificado atenda às condições fixadas no edital; IV - proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

Com o advento da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), seria possível, também, a opção pelo diálogo competitivo. Conforme art. 6º, XLII da Lei 14.133/2021, trata-se de modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento do diálogo.

Ocorre que o projeto da Inovia Digital é advindo de PMI, em que a solução já foi trazida pela iniciativa privada, e, está, inclusive, sendo analisada por consultoria especializada, motivo pelo qual entendemos que não se justificaria a modalidade diálogo competitivo.

Nesse contexto, pode-se afirmar ser a concorrência a modalidade adequada para a contratação em tela. Ademais, entende-se que, sobretudo em processos de contratação mais complexos, não deve a Administração Pública se precipitar e utilizar o novo regimento sem que este esteja devidamente regulamentado em âmbito estadual.

No caso, é possível utilizar a concorrência da Lei federal nº 8.666/1993 com a inversão de fases, tendo em vista a autorização expressa no art. 13 da Lei federal nº 11.079/2004. Ou seja, é possível, que se processe o julgamento de propostas e depois, a habilitação do proponente vencedor, de modo a obter a mesma dinamicidade que é marca da Nova Lei de Licitações. Deste modo, os recursos podem ser interpostos apenas ao fim da seleção do licitante vencedor, em “fase recursal única”, o que propicia consistente ganho eficiência do procedimento.

e) Critério de Julgamento

Para as concessões comuns, em seu art. 15, a Lei federal nº 8.987/95 estabelece os seguintes critérios de julgamento:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III – a combinação do menor valor de tarifa com a maior oferta pela outorga e/ou com a melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

Por outro lado, no que diz respeito às PPPs, a Lei federal nº 11.079/04 prevê que, além dos critérios I e V do art. 15 da Lei federal nº 8.987/95 (ou seja, menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica), poderão ser utilizados os seguintes critérios:

I - menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública; II - melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

A Minuta de Edital prevê como critério de julgamento das propostas a combinação do critério de melhor técnica com o de menor valor da contraprestação pecuniária. Vale destacar que escolha quanto à utilização do tipo licitatório se constitui em uma prerrogativa conferida à Administração Pública em face do caso concreto e não uma obrigatoriedade.

Conforme norma contida no art. 46 da Lei n.º 8.666/93, a licitação do tipo técnica e preço deve ser utilizada exclusivamente para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, em que a arte e a racionalidade humana sejam imprescindíveis à satisfatória execução do serviço.

Isso não significa dizer que sempre que se tratar de objeto que envolva aspectos intelectuais deverá ser utilizado o tipo “técnica” ou “técnica e preço”. Em verdade, a doutrina já há muito alerta para a necessidade de se escapar do simplismo de se vincular os tipos de licitação à natureza do objeto a ser licitado. É o que, com clareza, se extrai das seguintes palavras do insigne professor Marçal Justen Filho¹:

Não procede o entendimento de que a escolha do tipo de licitação depende da natureza da prestação objeto da contratação. Assim não se passa, **eis que o aspecto fundamental reside nas características do interesse administrativo a ser satisfeito.** (g.n.).

Nessa esteira, a escolha deve se dar a partir da premissa de que em regra deve-se utilizar o tipo licitatório “menor preço”, para que se utilizem tipos que envolvam a técnica tão somente em casos excepcionalíssimos. Nesse sentido, vale lembrar que conforme o mesmo professor²:

(...) as licitações de melhor técnica e de técnica e preço foram reservadas para situações especialíssimas. Devem ser praticadas como exceção, sendo a regra a licitação de menor preço. Assim se passa porque a conjugação dos critérios técnicos e de preço conduz à possibilidade de sagrar-se vencedora a proposta que não apresente o menor preço. (g.n.).

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais 2016.p. 978.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais 2016.p. 980.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

O doutrinador entende, portanto, que o critério decisivo para a escolha do tipo de licitação adequado não é a natureza da prestação, mas sim as características do interesse estatal o qual se busca satisfazer, pelo que conclui que “em suma, é perfeitamente possível que uma prestação de natureza predominantemente intelectual seja objeto de licitação do tipo menor preço.”

No mesmo sentido marcha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo a qual a utilização de tipos licitatórios que envolvam a técnica deve ocorrer a título de exceção. Abaixo, transcreve-se trecho de acórdão exarado pelo plenário do TCU, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. LICITAÇÃO TIPO TÉCNICA E PREÇO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELEATENDIMENTO (CALL CENTER). NÃO CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO COMO SERVIÇOS DE NATUREZA PREDOMINANTE INTELECTUAL. BENS E SERVIÇOS COMUNS. ESCOLHA INADEQUADA DA MODALIDADE E DO TIPO DA LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS RESTRITIVOS RELATIVOS À PONTUAÇÃO TÉCNICA. CONHECIMENTO. DESNECESSIDADE DE APRECIÇÃO DE CAUTELAR REQUERIDA. EXAME IMEDIATO DO MÉRITO. PROCEDÊNCIA. NECESSIDADE DE ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES. ESCLARECIMENTO. COMUNICAÇÃO. RESTITUIÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. - A teor do art. 46 da Lei n.º 8.666/1993, a licitação tipo técnica e preço deve ser utilizada exclusivamente para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, em que a arte e a racionalidade humana sejam imprescindíveis à satisfatória execução do serviço. - Os serviços de call center, porquanto caracterizados como serviços comuns, ex vi do disposto na Lei n.º 10.520/2002, devem ser licitados por meio da modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, salvo se devidamente justificado de forma contrária³.

Ao analisar o inteiro teor do acórdão supra, observa-se que a utilização de técnica ou técnica e preço somente será aceita caso o órgão logre “comprovar a predominância do serviço intelectual ou a necessidade da arte ou racionalidade humana para a execução do objeto licitado, de modo a justificar a escolha da licitação tipo técnica e preço, que, a partir do que se depreende do art. 46 da Lei n.º 8.666/93, deve ser adotada como exceção⁴”.

Nesse diapasão, pode-se dizer que o critério de julgamento “técnica e preço” deve ser utilizado apenas em caráter excepcional, adstrito às hipóteses em que o instrumento convocatório não seja apto a trazer critérios objetivos para selecionar a proposta de maior vantajosidade. Para sua utilização, naturalmente, é necessária robusta justificativa, a qual inexistente no caso concreto.

Assim, diferentemente do que foi proposto nos estudos do PMI, entendemos que a avaliação das licitantes por meio de proposta técnica eleva a possibilidade de questionamentos, seja por parte dos próprios licitantes, seja por parte dos órgãos de

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 767/2010. Relator: Min. José Jorge.

⁴ Trecho do Acórdão 767/2010, Disponível em

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A767%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 15/01/2019.

controle e aumenta a possibilidade de interposição de recursos e judicialização do certame.

Alerta-se para o fato de que não há, em si, patente ilegalidade da eleição do tipo licitatório “técnica e preço” para o caso aqui enfrentado. Contudo, não se identifica justificativa robusta apta a configurar a contratação na excepcionalidade necessária para o tipo licitatório que envolva a dimensão técnica.

Assim, entendemos que o tipo licitatório que melhor se adequa ao caso é o de “menor contraprestação”, principalmente considerando-se que as exigências técnicas necessárias, relacionadas ao objeto do contrato, poderão ser comprovadas através das exigências constantes no edital do certame para a habilitação técnica.

f) Forma de apresentação das propostas

Quanto à forma de apresentação de propostas, a Lei federal nº 11.079/2004 admitiu tanto o modo fechado (art. 12, III, “a”) como o modo fechado-aberto (art. 12, III, “b”).

O modo disputa fechado, à semelhança do que ocorre com as licitações estruturadas sob o regime da Lei federal nº 8.666/93, pressupõe a apresentação de envelopes lacrados, abertos apenas em sessão própria para a realização da fase de verificação, classificação e julgamento de propostas.

Já no modo fechado-aberto, os licitantes apresentarão inicialmente suas propostas na forma escrita, devidamente lacradas, sendo que imediatamente após a abertura das propostas se seguirá a realização de uma fase aberta, em que os licitantes classificados, de acordo com a delimitação definida no edital de licitação, poderão apresentar lances orais. Nesta modalidade, os lances serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, vedada limitação quanto à quantidade de lances (inciso I do §1º do art. 12).

Não houve pela Lei delimitação prévia acerca do universo de licitantes aptos à oferta de lances orais (a serem classificados para a fase de lances). Admitiu-se, apenas, a possibilidade de o edital restringir a apresentação de lances em “viva-voz” aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta (inciso II do §1º do art. 12).

Este percentual é um percentual-limite, sendo possível o estabelecimento de percentuais menores, caso a caso. A possibilidade da utilização de “lances em viva voz” é uma medida significativa para ampliar a competitividade e conferir maior vantajosidade à futura contratação pública.

Assim, o modo de disputa indicado na Minuta do Edital é o fechado e com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, adotou-se os lances em viva voz para aqueles licitantes cujas propostas sejam no máximo 20% (vinte por cento) maiores do que o valor da melhor proposta.

g) Garantia da proposta

Conforme previsto no art. 13 da Lei federal nº 11.079/2004, o edital poderá prever exigência de garantia de proposta, observado o limite de 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, disposto no art. 31, III, da Lei federal nº 8.666/1993.

A Minuta de Edital prevê a apresentação de Garantia da Proposta a correspondente a 1% (um por cento) do valor estimado do Contrato, que poderá ser prestada em moeda corrente nacional, títulos da dívida pública federal, seguro-garantia ou fiança-bancária, e cujo prazo mínimo deverá ser de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data designada para a entrega dos envelopes.

h) Condições para assinatura do Contrato

A Licitante vencedora deverá cumprir, no prazo de 60 (sessenta) dias, as seguintes condições para a formalização do Contrato:

- i. Constituição da SPE;
- ii. Subscrição integral do capital social da SPE e integralização em moeda corrente nacional de, no mínimo, R\$ 36.327.000,00 (trinte e seis milhões e trezentos e vinte e sete mil reais);
- iii. Comprovação de que prestou a Garantia de Execução do Contrato;
- iv. Ressarcimento dos Estudos vinculados à Concessão;
- v. Ressarcimento à B3; e,
- vi. Apresentação das Apólices de seguro, nos termos da Minuta do Contrato e dos seus Anexos.

i) Objeto e prazo do Contrato

Em conformidade com a norma dos incisos I e II do art.18 da Lei federal nº 8.987/1995, o edital deve contemplar o objeto, as metas e os prazos da concessão, bem como conter a descrição e as condições necessárias à prestação adequada do serviço. Em complemento, o art. 23 da mesma lei estipula ser cláusula necessária aos contratos de concessão aquela que defina o objeto, a área e o prazo de concessão.

A PPP para disponibilização de serviços de transporte de voz, dados e imagem representa o objeto da licitação, o qual encontra-se devidamente definido no item 1.1 da minuta do Edital, nos seguintes termos:

- 1.1. O objeto da presente Concorrência é a seleção de proposta mais vantajosa visando à contratação de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, destinada à prestação de serviços de transporte de voz, dados e

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

imagem, mediante construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade interligando as unidades públicas do Estado de Mato Grosso do Sul.

1.2. A execução dos serviços objeto da Concorrência deverá respeitar todas as disposições, todos os prazos e diretrizes técnicas constantes deste Edital, do Contrato e seus Anexos.

1.3. A presente Concessão pressupõe a adequada prestação dos serviços, assim considerada aquela que satisfizer as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, equidade, continuidade e modicidade da Contraprestação, em conformidade com o Contrato.

O objeto da licitação, de forma assemelhada, encontra-se definido na minuta do Contrato, vejamos:

1.1. O objeto do presente Contrato é a Parceria Público-Privada, na modalidade de Concessão Administrativa, para a prestação de serviços de transporte de voz, dados e imagem, mediante construção, operação e manutenção de infraestrutura de rede de fibra óptica de alta capacidade interligando as unidades públicas do Estado de Mato Grosso do Sul.

O modo, a forma e as condições de prestação dos serviços, encontram-se previstos nos anexos contratuais.

Por conseguinte, no que diz respeito ao prazo da concessão, nos moldes trazidos pela Lei federal nº 11.079/2004, bem como no art. 17 da Lei estadual nº 4.303/2012, o prazo mínimo de duração do contrato de PPP é de 5 (cinco) anos e o máximo é de 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação.

A definição do prazo da contratação tem relação direta com os estudos econômicos desenvolvidos, já que, conforme estipulação legal, o prazo de duração do contrato deverá ser compatível com a amortização dos investimentos realizados.

O prazo de duração da concessão administrativa da Infovia está estipulado na Minuta de Contrato da seguinte forma:

5.1. O prazo de vigência da Concessão Administrativa é de 30 (trinta) anos a contar do dia subsequente à Data de Eficácia do Contrato.

5.2. Para todos os efeitos, a Data de Eficácia do Contrato consiste na data de emissão da Ordem de Início dos Serviços, a qual se dará depois de ocorridos, cumulativamente, os seguintes eventos:

Pelo Poder Concedente:

- (i) Publicação do extrato deste Contrato na DOE;
- (ii) Disponibilização à SPE da frente de serviços (acesso às áreas) necessária ao início da execução das obras, na forma do Cronograma Físico- Executivo.

Pela SPE:

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

- (i) Comprovação da obtenção de outorga da licença de Serviço de Comunicação Multimídia – SCM;
- (ii) Plano de Investimentos e Cronograma Físico-Executivo.

A definição contratual de 30 (trinta) anos tem respaldo legal, inserindo-se nos limites estabelecidos pela legislação federal e estadual, conforme previsões legais supramencionadas.

Sob o aspecto jurídico, o que é relevante é a indicação de prazo que respeite ao intervalo, já abordado, previsto nas legislações, qual seja entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos. O que definirá seu dimensionamento, de modo a indicar sua possível redução, serão efetivamente as conclusões do estudo econômico-financeiro.

Quanto à possibilidade de prorrogação do contrato, deve-se observar que é cláusula necessária, devendo ter previsão expressa a respeito das condições para esta prorrogação.

A minuta de Contrato prevê que o prazo de vigência contratual poderá ser prorrogado apenas como forma de recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro, devendo o período máximo de prorrogação obedecer ao limite legal do prazo de vigência de contratos de parceria público-privada.

j) Valor do Contrato

No que diz respeito ao valor do contrato, insta salientar uma discussão doutrinária importante. Alguns autores consideram como valor do contrato o valor do investimento do projeto, o chamado CAPEX, por outro lado, há aqueles que indicam como melhor prática considerar nos contratos o valor das receitas como referencial, em outros, ainda, utiliza-se CAPEX + OPEX.

Essa discussão se justifica sobretudo considerando os seus reflexos. Note-se que a garantia da proposta, a garantia da execução contratual, e, ainda, a exigência de capital social da Sociedade de Propósito Específico serão impactadas a depender do valor que se considera como referência para compor o valor do contrato. Faz-se relevante analisar como isto foi considerado em outros contratos.

Neste diapasão, destaca-se o Projeto Piauí Conectado, do Estado do Piauí, no qual é aplicado como referencial os valores estimados para o projeto. Por outro lado, no Projeto da rede óptica do Estado do Maranhão, consta no item das “Definições” que “valor do contrato” corresponde ao somatório dos valores das contraprestações mensais máximas, conforme proposta comercial do licitante, a preços corrigidos.

No projeto de PPP Infovia Digital a Minuta do Contrato estabelece na subcláusula 6.1. que o valor do contrato, para todos os fins e efeitos de direito, corresponde ao valor total dos investimentos necessários para a prestação dos serviços.

k) Remuneração

Nas concessões administrativas, as receitas resultam principalmente do pagamento de contraprestações públicas. No caso da PPP de Infovia Digital, além destas receitas oriundas do pagamento da contraprestação mensal, a concessionária poderá fazer jus a receitas relacionadas à exploração dos serviços, o que dependerá da existência superveniente de possibilidades de negócios periféricos para a prestação de atividade econômica associada ao serviço.

É possível a prestação de serviços acessórios que tenham vínculo material com a execução da concessão, sobre os quais incide regime jurídico distinto do regime da concessão, por se tratar de exploração de atividade econômica em sentido estrito.

A Lei de Concessões legitimou o desenvolvimento destas atividades econômicas conexas à prestação do serviço público (atividades econômicas no sentido estrito, artigo 170 da Constituição da República). Assim, a utilização, por parte do concessionário, de todas as oportunidades para a obtenção de receitas foi disposta expressamente na Lei federal nº 8.987/1995, em seu artigo 11, o qual dispõe que poderá o Poder Público prever, em favor do parceiro privado, nos termos do edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

Desta forma, o concessionário pode, por meio da exploração de outras atividades não afetas à concessão em si, obter receitas complementares, definidas como “acessórias”, que podem vir a contribuir com a modicidade da contraprestação da concessão.

A exploração econômica passou a fazer parte da natureza funcional do serviço, sendo sempre necessário explicitar, no edital de licitação, a possibilidade de aferição destas receitas.

Ocorre que, a definição de quais seriam essas fontes de exploração e como elas seriam utilizadas são questões que cabem ao concessionário e que podem ser integradas à equação econômico-financeira no decorrer da concessão.

As receitas acessórias, embora não tenham sido expressamente disciplinadas pela Lei federal nº 11.079/2004, se mostram passíveis de serem exploradas em projetos de PPP, inclusive em concessões administrativas, de forma a reduzir o valor da contraprestação pecuniária a ser paga pelo Poder Público pela prestação dos serviços.

Conforme art. 18, inciso VI, da Lei federal nº 8.987/1995, o Edital deverá conter “as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados”.

Relativamente as receitas acessórias é importante observar ainda aos seguintes pontos: o percentual de compartilhamento fixado; bem como sobre qual valor este percentual incide.

A minuta do Contrato prevê o compartilhamento de receitas extraordinárias no percentual de 20% sobre o faturamento bruto, o qual entendemos estar aderente ao praticado nos projetos de parceiras.

Destacamos aqui dois projetos do município Angra dos Reis, um de iluminação pública cujo percentual de compartilhamento das receitas acessórias é de até 15% (quinze por cento) da receita bruta, e outro de parques, no qual o percentual de compartilhamento das receitas acessórias varia conforme o percentual de obtenção da receita bruta mensal da concessionária decorrente de receitas acessórias, podendo ser de 15% (quinze por cento) à 30% (trinta por cento).

l) Matriz de Riscos

A Lei federal nº 11.079/2004, no art. 5º, inciso III, e, de forma assemelhada, a Lei estadual nº 4.303/2012, no inciso VIII do art. 17, dispõem que as cláusulas dos contratos de PPP deverão prever a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

A questão da alocação de riscos nos contratos administrativos guarda íntima relação com o equilíbrio econômico-financeiro, já que o ponto de partida de qualquer pleito de reequilíbrio deve ser, de fato, a análise da matriz de riscos.

Assim é uma boa prática a ser adotada a elaboração de uma matriz de riscos que identifique e aloque os riscos de forma adequada. É sabido que, evidentemente, é impossível eliminar completamente a sujeição do contrato à materialização de eventos não previamente identificados que possam afetar a sua execução, o que decorre não somente do problema da cognoscibilidade dos riscos - já que é humanamente impossível prever todos os riscos – mas, ainda, do problema econômico atinente ao incremento dos custos de transação.

Na execução do contrato de concessão existem diversos tipos de riscos que precisam ser considerados, desde riscos técnicos e operacionais até riscos jurídicos, políticos e macroeconômicos. Principalmente por ser um contrato de longo prazo, é indispensável a alocação adequada dos riscos, bem como a definição prévia das responsabilidades, visando o sucesso do empreendimento com o impacto social desejado.

Em razão disso, os riscos devem ser identificados e monitorados para que suas causas e seus efeitos sejam adequadamente tratados. Nesse sentido, a minuta de Contrato conta com anexo específico tratando da matriz de repartição de riscos.

m) Equilíbrio Econômico-Financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo se constitui na relação existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração que lhe é correspondente, e conta com guarida constitucional, conforme se depreende do texto do art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil:

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com base no art. 23, IV da Lei federal nº 8.987/1995, o contrato deve apresentar cláusula que contemple os critérios e o procedimento para o reajuste e a revisão de tarifas.

O único momento em que a Lei estadual nº 4.303/2012 faz referência específica ao equilíbrio econômico-financeiro se dá no capítulo destinado à fiscalização, em dispositivo legal que prevê que, no que toca ao equilíbrio econômico-financeiro, caberá aos órgãos fiscalizadores e às agências reguladoras as atribuições de regulação e de fiscalização dos serviços públicos. Vejamos:

Art. 35. Nas suas respectivas competências, caberão aos órgãos fiscalizadores e às agências reguladoras o controle e a fiscalização dos contratos do PROPPP-MS, bem como de sua execução, em especial no tocante ao fiel cumprimento dos contratos, à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, à eficiência, à justa competição e ao interesse público.

§ 1º Cabe à Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEPAN) as atribuições de regulação e de fiscalização dos serviços públicos, de competência do Estado, cuja execução foi transferida ao parceiro privado por meio de contrato de concessão, com a finalidade, entre outras, de:

I - atuar para que os serviços prestados pelas operadoras delegadas, públicas ou privadas, sejam adequados para o atendimento de seus mercados.

II - assegurar a qualidade desses serviços a preços justos e os direitos dos usuários;

III - exercer a função de mediadora de conflitos entre as operadoras delegadas, quais sejam, concessionárias, permissionárias ou autorizadas; os usuários e as empresas dos setores regulados.

§ 2º O monitoramento e a fiscalização poderão também ser realizados por verificadores independentes, contratados pelos parceiros privados, desde que certificados por instituição reconhecida em sua área de competência e credenciados pela AGEPAN.

Vê-se que tais dispositivos não definem como se configura o equilíbrio, como se identifica o desequilíbrio, tampouco como processar o reequilíbrio desses contratos. Ou seja: a legislação não restringe ou delimita as formas de recomposição (mediante prorrogação do contrato, antecipação ou postergação de investimentos, etc.) ou os critérios e metodologias para tal (por meio da utilização de fatores de cálculo para a definição de taxas de desconto quando a recomposição pressupuser a redefinição do fluxo de caixa do concessionário ou a projeção de um fluxo de caixa marginal).

Diante disso, dois caminhos seriam possíveis: optar-se pela regulação contratual, de modo que o contrato estabeleça os métodos, ou optar-se pela regulação discricionária, por meio da qual caberá à regulação setorial a definição dos métodos, fórmulas, taxas de desconto, etc.

Entende-se que não é adequado optar pela regulação discricionária, já que essa opção conduziria à inerente insegurança jurídica. Por esse motivo, a Minuta de Contrato prevê não só os critérios de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, mas também as formas jurídicas que podem ser utilizadas para a recomposição do equilíbrio contratual, os prazos, procedimentos, requisitos exigíveis e a metodologia que orientará a compensação econômica para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

Na opinião de Egon Bockmann, a questão relativa ao equilíbrio econômico-financeiro em contratos de longo prazo é revestida de alta complexidade, cuja solução corresponde a uma tarefa a ser resolvida não só pelo Direito, mas antes pela economia e pelas finanças. O autor ressalta a função do Direito, qual seja, a garantia de que a metodologia adotada no Edital e Contrato seja seguida durante toda a execução do contrato, para que se faça valer a segurança jurídica, que é essencial sobretudo em contratos de longo prazo. É o que se extrai do trecho abaixo transcrito:

Porém, se eu pudesse traçar uma conclusão - ou uma consideração final-, ela seria a seguinte: o importante está em que tomemos consciência de que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos públicos de longo prazo tem racionalidade absolutamente distinta daquelas dos contratos de desembolso de curto prazo. Racionalidade essa que exige a predefinição, desde o edital, da metodologia de apuração e controle desse equilíbrio. Mais do que isso: que tal metodologia seja respeitada durante todo o prazo contratual. Aqui talvez esteja o mais importante papel do Direito, que é o principal em sede de negócios: o de fazer valer a segurança jurídica dos contratos públicos de longo prazo⁵.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato encontra-se disciplinado na Cláusula 20 da minuta do Contrato que estabelece que sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos.

A Minuta do Contrato dispõe ainda que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato poderá ser iniciada por requerimento da Concessionária ou por determinação do Poder Concedente, estabelecendo o procedimento a ser adotado.

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato se dará por meio da elaboração do fluxo de caixa marginal anual, considerando: os fluxos de caixa marginais anuais, positivos ou negativos, resultantes do evento de desequilíbrio; e os fluxos de caixa marginais anuais necessários à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio econômico-financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. P.89-98.

É prerrogativa do Poder Concedente a escolha motivada do mecanismo de recondução ao equilíbrio econômico-financeiro, o qual poderá ser isolada ou de forma combinada: alteração do valor da contraprestação; alteração do prazo da concessão; indenização; antecipação ou postergação de investimentos; modificação das obrigações contratuais da concessionária, incluindo as metas e/ou os indicadores de desempenho; outra forma admitida em Lei.

n) Revisão Quinquenal e Revisão Extraordinária

A cada 5 (cinco) anos contados da emissão da Ordem de Início dos Serviços, as partes realizarão Revisão Quinquenal na qual serão revisados os parâmetros e resultados gerais da concessão administrativa, as especificações mínimas dos serviços, em especial com relação à adequação, atualidade e novas tecnologias referentes aos indicadores e especificações.

A Revisão Quinquenal compreenderá a revisão das condições de execução do contrato e dos indicadores de desempenho, e servirá, igualmente, para avaliação dos equipamentos empregados na prestação dos serviços da concessão, com o intuito de apurar sua adequabilidade quantitativa e qualitativa, eventual necessidade de substituição ou de inovação tecnológica.

As Revisões Extraordinárias poderão ser promovidas quando da ocorrência de fatos não previstos que alterem ou comprometam a estrutura e as condições da prestação dos serviços. Havendo a Revisão Extraordinária, as partes deverão celebrar o respectivo termo aditivo ao Contrato que refletirá o restabelecimento do seu equilíbrio econômico-financeiro.

o) Estrutura de Garantia do Poder Concedente

O Poder Concedente deverá constituir e manter a Garantia do Poder Público da seguinte forma: (i) segregação dos Recursos Vinculados por meio de autorização legal e de celebração de contrato com o Agente Depositário; (ii) constituição e manutenção da Conta Vinculada e a Conta Garantia; (iii) manutenção do Saldo Mínimo na Conta Garantia; e (iv) transferência, em favor da Concessionária, dos recursos depositados na Conta Garantia em caso de inadimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Concedente no Contrato.

A partir do início da disponibilização dos serviços, o Saldo Mínimo na Conta Garantia deverá corresponder a 100% da Contraprestação Pública Máxima, e no período de implantação da infraestrutura, sem disponibilização de serviços decorrentes da mesma, o Saldo Mínimo na Conta Garantia deverá corresponder a 20% da Contraprestação Pública Máxima.

Os recursos depositados na Conta Garantia são destinados exclusivamente a garantir as obrigações pecuniárias do Poder Concedente perante a Concessionária em razão do contrato, devendo ficar indisponíveis e vinculados a este, em caráter irrevogável e irretratável, desde a sua assinatura até final liquidação de tais obrigações, não podendo,

portanto, ser movimentados ou utilizados para nenhuma outra finalidade, tampouco dados em garantia de quaisquer outros projetos ou contratos do Poder Concedente, independentemente de sua natureza.

A Conta Garantia e a Conta Vinculada não poderão ser encerradas até a final liquidação das obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Concedente por força do Contrato, ficando todos os custos decorrentes da estruturação da Garantia do Poder Público sob a responsabilidade única e exclusiva da Concessionária.

O contrato estabelece ainda que a critério do Poder Concedente, a Conta Garantia poderá ser substituída por Fundo Garantidor de natureza privada, com cobertura equivalente a uma Contraprestação Pública, desde que classificado com *rating* *BB+* ou superior, por, no mínimo, duas agências classificadoras de crédito.

p) Verificador Independente

A Minuta de Contrato prevê a contratação de Verificador Independente, pessoa jurídica de direito privado contratada para monitorar e aferir o desempenho do parceiro privado, auxiliar o Poder Concedente na fiscalização, dentre outras atribuições na forma da lei e do contrato, e que esteja apta a atuar com total imparcialidade e independência frente às partes.

A contratação do Verificador Independente ficará a cargo da Concessionária, a qual deverá contratar dentre aqueles regularmente credenciados pela AGEPAN para exercer tal função, conforme Decreto nº 15.355, de 29 de janeiro de 2020, observando ainda obedecer às diretrizes estabelecidas no anexo ao Contrato relativos às diretrizes para contratação do Verificador Independente.

q) Garantia de Execução

Para garantir o fiel cumprimento das obrigações que serão assumidas pela Concessionária em razão do contrato, esta deverá prestar a Garantia de Execução do Contrato, no valor correspondente a:

- i. 5% (cinco por cento) do valor estimado do Contrato, para o período de implantação completa da infraestrutura, conforme estabelecido no Anexo D – Termo de Referência;
- ii. 2,5% do valor estimado do Contrato, para o período de operação e manutenção, compreendido entre o final da implantação completa da infraestrutura e o penúltimo ano de concessão;
- iii. 5% do valor estimado do Contrato nos 2 (dois) últimos anos de concessão.

A Garantia de Execução do Contrato poderá ser prestada em uma das seguintes modalidades: caução, em dinheiro ou títulos da dívida pública federal; seguro-garantia, cuja apólice deverá ser aprovada pelo Poder Concedente; ou, fiança bancária, em favor

do Poder Concedente, fornecida por instituição financeira autorizada a funcionar no país e na forma aprovada pelo Poder Concedente.

r) Comitê Técnico de Governança

Deverá ser constituído pelas partes, em até 60 (sessenta) dias contados da assinatura do contrato, um Comitê Técnico de Governança, visando a solução de eventuais divergências de natureza técnica, econômico-financeira ou às metas e aos indicadores de desempenho, incluindo aquelas relativas ao cálculo de tais indicadores, o qual será composto por:

- a) 1 (um) representante indicado pelo Poder Concedente;
- b) 1 (um) representante indicado pela SPE;
- c) 1 (um) representante escolhido de comum acordo pelas Partes, que exercerá a função de Presidente do Comitê; e
- d) 1 (um) representante do Escritório de Parcerias Estratégicas – EPE da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégicas - SEGOV.

Cada um dos membros do Comitê Técnico de Governança terá direito a 1 (um) voto nas respectivas deliberações, com exceção do representante do Escritório de Parcerias Estratégicas – EPE que não terá direito a voto.

A Minuta do Contrato prevê ainda que as decisões do Comitê Técnico de Governança poderão ter efeito vinculante ou ser meramente opinativa, cabendo a parte que não concordar com as decisões do Comitê provocar o mecanismo de Arbitragem.

s) Casos de Extinção

A Concessão Administrativa extinguir-se-á, conforme legislação aplicável, nas seguintes hipóteses: advento do termo contratual; encampação; caducidade; rescisão amigável ou judicial; anulação; ou falência ou extinção da SPE.

14 DA CONCLUSÃO

O presente documento consiste na avaliação dos Estudos Técnicos apresentados pela Autorizada Globaltask, referente aos cadernos Técnico, Econômico-financeiro, Operacional e Jurídico, bem como na avaliação do grau de aproveitamento do estudo, e, aprovação da modelagem definitiva a ser atribuída ao projeto.

As avaliações e adequações da modelagem definitiva foram pautadas nos critérios preestabelecidos no Edital e nas premissas adotadas pela Administração Pública durante todo PMI, detalhadamente descritos no decorrer deste parecer.

Considerando todos os argumentos apresentados e as notas atribuídas a cada caderno, conclui-se que o estudo da Globaltask foi avaliado em 76,25 pontos, entre 100 pontos

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

possíveis, conforme detalhamento abaixo:

Cadernos	Nota Máxima	Globaltask
2 – Modelagem Técnica	45,00	35,00
3 – Modelagem Econômico-Financeira	20,00	15,00
4 – Modelagem Operacional	20,00	15,00
5 – Modelagem Jurídico-Institucional	15,00	11,25
Pontuação Total	100,00	76,25

Quadro 34 - Nota final dos Estudos Técnicos

A fundamentação sobre o percentual de aproveitamento dos Estudos Técnicos, assim como as adequações realizadas na modelagem definitiva foram descritas no decorrer deste parecer.

Considerando todos os argumentos apresentados e percentual de aproveitamento atribuído a cada caderno, atribuiu-se o grau total de 76,25% de aproveitamento dos estudos elaborados pela Globaltask.

Dessa forma, aplicando-se esse percentual sobre o valor global dos Estudos apresentado pela Globaltask Tecnologia e Gestão S/A (R\$ 2.500.000,00), tem-se o valor de R\$ 1.906.275,00 (Um milhão, novecentos e seis mil e duzentos e setenta e cinco Reais) a ser ressarcido à Autorizada pelo vencedor do certame licitatório (data-base Dezembro/2016), como condição prévia à assinatura do contrato.

Por fim, considerando as premissas adotadas e os ajustes efetuados na modelagem, conclui-se que a modelagem definitiva está adequada a ser submetida à Consulta e Audiência Pública, para a posterior abertura do procedimento licitatório.

Diante do exposto, a Unidade Central de PPP submete o presente parecer conclusivo a este Conselho Gestor de PPP para deliberação acerca da aprovação do resultado do PMI nº 01/2017, do grau de aproveitamento atribuído aos Estudos Técnicos elaborados pela Autorizada Globaltask Tecnologia e Gestão S/A, bem como, da aprovação da modelagem definitiva proposta para o projeto.

É o parecer que submetemos à apreciação.

Gabriela Rodrigues
Coordenadora da UCPPP

Carlo Fabrizio Campanile Braga
Membro da UCPPP

Juliana Maura Pegolo
Membro da UCPPP

Rédel Furtado Néres
Membro da UCPPP

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA – SEGOV/MS
ESCRITÓRIO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS – EPE/SEGOV
UNIDADE CENTRAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA – UCPPP/EPE

Av. do Poeta, Bloco 8 • CEP: 79031-350 • Campo Grande/MS
PABX: (67) 3318-1000 www.ms.gov.br

SEGOV
Secretaria de Estado de Governo
e Gestão Estratégica

