

Toolkit para Parcerias

GUIA PARA GESTÃO DE CONTRATOS DE PARCERIAS EM PARQUES



APRESENTAÇÃO

O setor privado pode ser um importante aliado do poder público na gestão dos parques naturais e urbanos. Por meio de parcerias, é possível conciliar os melhores esforços de ambos para fortalecer o papel das áreas protegidas na conservação da natureza e também para prestar mais e melhores serviços à população.

Mas não podemos perder de vista que, a partir das parcerias, temos uma relação de longo prazo entre governo e parceiro privado, o que demanda o fortalecimento dos órgãos gestores, para que possam regular e gerir esses contratos, e monitorar o cumprimento das obrigações estabelecidas.

A gestão contratual é essencial para que os objetivos pretendidos em um projeto, em especial as políticas públicas por ele contempladas, possam ser efetivamente atingidos. Tendo isso em vista, o **Guia para gestão de contratos de parcerias em parques** foi construído, trazendo princípios gerais relativos ao tema, para apoiar gestores públi-

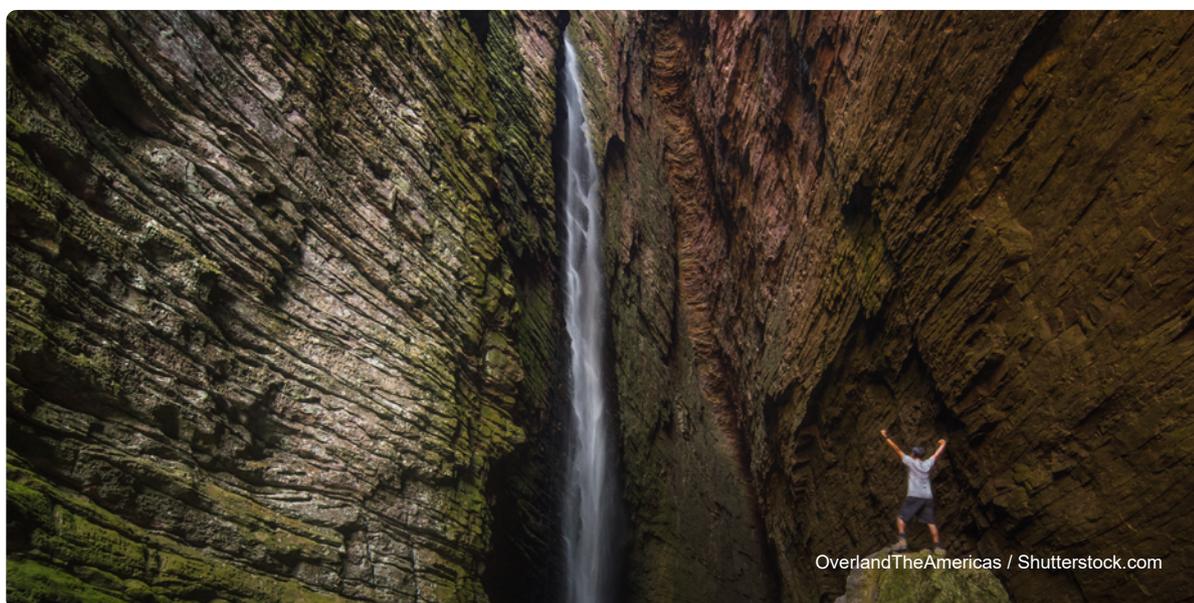
cos na gestão de parcerias com a iniciativa privada em parques da forma mais eficiente possível.

Ainda que grande parte deste Guia aborde ações necessárias após a assinatura do contrato, visando à melhoria contínua dos serviços e ao controle de processos, por exemplo, também são listadas boas práticas desejáveis durante todo o ciclo de vida dos projetos que podem facilitar a gestão futura.

Com parcerias bem estruturadas e uma gestão contratual fortalecida, os parques brasileiros poderão atingir resultados cada vez mais consistentes e perenes no que diz respeito à conservação da natureza, ao aprimoramento do uso público e ao desenvolvimento sustentável do país.

É nesse sentido que este Guia pretende contribuir.

Boa leitura!



ÍNDICE

Introdução	4
1 Conceitos básicos sobre parcerias	
Modalidades de parcerias entre os setores público e privado	6
Ciclo de vida de projetos	8
2 Ações a serem iniciadas previamente à assinatura do contrato	
2.1. Ações durante a etapa de estruturação	11
I) Definição da equipe de gerenciamento do contrato	12
II) Gestão de relacionamentos com as partes interessadas	15
2.2. Ações durante a etapa de licitação	18
I) Planejamento de atividades administrativas	19
II) Formulação do manual de gestão contratual	20
III) Implementação do sistema de informações	21
3 Gestão do contrato	
I) Gestão de obras e intervenções	24
II) Gestão da operação	25
A) Gestão do monitoramento e processo administrativo	
B) Gestão do conhecimento e planejamento da sucessão	
C) Gestão das finanças	
D) Monitoramento do desempenho do parceiro privado durante as obras e intervenções	
E) Gestão das variações das intervenções	
F) Gerenciamento da mudança	
G) Gerenciamento de pleitos	
H) Gerenciamento do baixo desempenho e de não conformidades	
I) Gerenciamento de problemas e resolução de conflitos	
J) Gestão de processos de encerramento contratual	
K) Estratégia de saída e reversão	
Conclusão	37
Notas explicativas	38
Referências	39
Expediente	40

INTRODUÇÃO

Este Guia se dedica a tornar o planejamento e a gestão de contratos de parcerias em parques mais eficientes, apresentando aos gestores públicos boas práticas para esse fim. Com processos bem estruturados, a parceria poderá atingir seu objetivo de melhorar a experiência dos usuários através da boa prestação de serviços.

O material se concentra, principalmente, na gestão de contratos de concessão, instrumento que tem ganhado bastante projeção nos últimos anos e se caracteriza por uma maior complexidade contratual. Ainda assim, ele também pode ser uma importante ferramenta para outras modalidades de parceria, uma vez que grande parte dos conceitos aqui apresentados lida com a gestão contratual de forma abrangente, não se limitando, portanto, exclusivamente às concessões.

Entre as principais melhorias relativas à gestão de contratos, destacam-se:

- Controle de processos com consequentes ganhos de produtividade;
- Facilitação do engajamento das partes interessadas nos projetos;
- Redução de custos de implementação dos projetos;
- Melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- Aprimoramento das relações entre setores público e privado;
- Aumento da taxa de sucesso dos projetos de parceria lançados pela Administração Pública.

Inicialmente, são abordadas, de forma breve, as modalidades de parcerias público-privadas que podem ser implementadas para apoiar a gestão de um parque, assim como o ciclo de vida usual desses projetos. Posteriormente, são indicadas as principais ações necessárias durante cada etapa do projeto de parceria para uma futura gestão adequada do contrato. Após a apresentação das ações prévias essenciais, o Guia traz com detalhes as iniciativas necessárias para a etapa de gestão do contrato, a qual se dá depois da sua assinatura, tais como a **gestão de obras e intervenções e a gestão da operação**.

Com essas orientações, o material busca ajudar gestores públicos a estruturar, implementar e gerir de forma proveitosa os contratos de parcerias em parques naturais e urbanos, entendendo que a prestação de serviços de qualidade está também vinculada a uma boa gestão.



1

CONCEITOS BÁSICOS SOBRE PARCERIAS

Modalidades de parcerias entre os setores público e privado

O conceito de parcerias público-privadas adotado no Brasil não é o mesmo vigente em países como o Reino Unido, por exemplo, onde elas são definidas como todas e quaisquer parcerias estabelecidas entre o setor público e a iniciativa privada. No Brasil, convencionou-se referir a parcerias público-privadas, ou PPPs, como aquelas em que há o repasse de recursos públicos ao parceiro privado, ainda que, tecnicamente, sejam consideradas concessões administrativas e/ou patrocinadas. Já outras modalidades de parceria entre o setor público e o privado não recebem tal denominação. As concessões comuns, por exemplo, nas quais não há repasses oriundos do poder concedente, apesar de serem também uma parceria entre os setores público e privado, não são referidas como PPPs, mas simplesmente como concessões.

De forma geral, este Guia se refere a parcerias no sentido amplo, definindo-as como contratos entre os setores público e privado para o provimento de um determinado serviço à sociedade.

Esses arranjos variam entre si em função do tempo de vigência, definição do objeto, robustez ou precariedade dos instrumentos legais, grau de viabilização dos investimentos a partir das receitas geradas pelo projeto, forma de remuneração do parceiro privado, necessidade de pagamentos por parte do poder público e valor do contrato.

Os conceitos presentes neste Guia aplicam-se, em maior ou menor grau, sobretudo aos contratos de parceria de longo prazo entre governos e empresas privadas, em suas mais diversas modalidades.

Ainda que cada estado e município possam ter suas normas específicas, as principais normas que regem o assunto das concessões e PPPs no Brasil são:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei Federal 4.320/64, que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei Federal 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei Federal 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- Lei Federal 9.074/95, que estabelece regras adicionais sobre concessões, autorizações e permissões de serviços públicos;
- Lei Complementar 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Lei Federal 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública;
- Portaria STN 614/06, da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de Parceria Público-Privada — PPP;
- Lei Federal 13.668/18, que altera a Lei Federal 11.516/07, a qual dispõe especificamente sobre concessões em parques.

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA (PPP)

- É o contrato de prestação de serviços firmado com o concessionário, em que a totalidade da remuneração é oriunda de contraprestações públicas desembolsadas pelo Poder Concedente.

CONCESSÃO PATROCINADA (PPP)

- É uma concessão de serviços públicos em que a remuneração da concessionária advém tanto da cobrança de tarifa dos usuários pelo serviço prestado, como da contraprestação pública desembolsada pelo Poder Concedente, como forma de viabilizar economicamente o empreendimento.

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

- É o contrato administrativo por meio do qual o Estado delega ao particular a exploração de determinado serviço público, fixando as condições mínimas de qualidade para tanto, tendo o concessionário o direito de ver suas atividades remuneradas pela cobrança de tarifas dos usuários.

CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

- É o contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública concede ao particular a utilização de determinado bem público, segundo a sua destinação específica. Pode ser firmada como concessão de direito real ou apenas pessoal.
- Geralmente é firmada com prazo determinado, por longo período de tempo.

PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

- É o ato administrativo unilateral, discricionário, precário, pessoal, gratuito ou oneroso pelo qual o governo faculta ao particular o uso de bem público para a exploração lucrativa de serviços de utilidade pública.
- O prazo costuma ser curto ou indeterminado com possibilidade de revogação a qualquer momento.

AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

- É o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular utilize bem público e/ou exerça atividade que depende do consentimento do Estado para ser exercida legitimamente.

PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

- Ato administrativo, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente que particular preste serviço público.

FIGURA 1: Tipos de Parcerias Público-Privadas em sentido amplo. **FONTE:** Elaboração própria.

Ciclo de vida de projetos

Os projetos de parcerias público-privadas possuem um ciclo de vida claramente estabelecido. Esta publicação tem por objetivo apresentar as ações relacionadas à gestão contratual, última etapa do ciclo de vida dos projetos de parcerias. Aos que desejam saber mais sobre os processos e melhores práticas das outras etapas dos projetos de parcerias, recomenda-se a leitura do **Guia Prático de Parcerias em Parques**, também publicado pelo Instituto Semeia.

Pré-avaliação: realiza-se uma análise inicial da viabilidade do projeto, com o estabelecimento de premissas que podem ser provenientes de experiências semelhantes ou de levantamentos preliminares. O principal objetivo desta etapa é entender se o projeto é custeável, eficiente no longo prazo e se irá gerar valor para a sociedade, antes de se investirem mais recursos na estruturação.



FIGURA 2: Ciclo de vida típico de um projeto de parceria. FONTE: Elaboração própria.

As etapas de Estruturação e Licitação costumam possuir relativa sobreposição, já que ações inerentes ao processo licitatório, como consultas e audiências públicas, ocorrem de modo paralelo a ações relativas a estruturação, como a elaboração de documentos editalícios. Sendo, inclusive, comum a manutenção da mesma equipe técnica em ambas etapas. De todo modo, apesar do ciclo de vida de um projeto de parceria apresentado aqui considerar a etapa de “Estruturação e Licitação” conjuntamente, elas serão definidas separadamente apenas para facilitar a compreensão de suas particularidades.

Estruturação: elaboram-se as minutas de edital e contrato. Além disso, são desenvolvidos os estudos técnicos para o projeto que ancoram as minutas mencionadas. Também é estruturado o processo de aprovação e validação dos documentos para futura audiência, consulta e publicação.

Licitação: refinam-se os critérios de seleção para promover a competição e assegurar a transparência do processo. Este é o momento de execução de todo o rito licitatório, com a realização de audiência, consulta e publicação do edital, até que seja declarado um vencedor da concorrência e o contrato de parceria seja assinado.

A **gestão contratual**, tema central deste Guia, pode ser dividida em duas dimensões, devido às suas naturezas distintas: i) gerenciamento das obras e investimentos necessários, para fins deste Guia tratado como **gestão de obras e intervenções**, e ii) operação e manutenção do parque, aqui tratadas como **gestão da operação**.

Na dimensão de **gestão de obras e intervenções**, o parceiro privado realiza as construções e/ou reformas previstas no contrato de parceria. Interessan-

O que são projetos brownfield?

De acordo com o Guia de Certificação de Parcerias Público-Privadas da APMG International, projetos brownfield são aqueles em que os investimentos são realizados em ativos de infraestrutura já existentes antes do momento da contratação, em oposição aos projetos greenfield, em que os investimentos são realizados do zero. Também são considerados brownfield aqueles que anteriormente eram greenfield, mas já estão em operação no momento em que acontece o investimento.

te observar que em projetos de parques, diferentemente de outros setores de infraestrutura, utilizou-se a terminologia “obras e intervenções” ao invés de “Construção”, pois normalmente os projetos são do tipo “**brownfield**”, nos quais a infraestrutura já está presente e necessita de intervenções para que sejam prestados melhores serviços aos usuários destes parques. Essa dimensão, normalmente está mais concentrada no início da execução do contrato, sendo menos comum após o aceite das intervenções obrigatórias.

Já a dimensão de **gestão da operação** é aquela que possui o maior tempo de duração, uma vez que irá transcorrer durante toda a vigência do contrato de parceria. Ela contempla a operação dos serviços pelo parceiro privado, conforme disposto no contrato assinado. No caso dos projetos de parques, essa fase, em geral, se inicia na execução do contrato e ocorre em paralelo com a dimensão da gestão de obras e intervenções, em função da característica de projeto “brownfield”.

Por fim, vale ressaltar que a divisão entre as dimensões **gestão de obras e intervenções** e **gestão da operação** ocorre para facilitar a abordagem da gestão contratual de parcerias em parques, não sendo tais dimensões, no entanto, excludentes entre si, sobretudo porque costumam ocorrer em paralelo durante determinado período da execução dos contratos para parques.

Agora que os principais conceitos e sua aplicabilidade foram abordados, as recomendações de ações visando à gestão contratual serão divididas em dois grupos distintos:

- **Ações a serem iniciadas previamente à assinatura do contrato:** são aquelas que envolvem a estruturação de projetos, particularidades do poder público e o tempo para a realização de tais ações.
- **Ações a serem executadas após a assinatura do contrato:** são aquelas que dizem respeito à execução do contrato em si e que poderão ocorrer em diferentes momentos do ciclo de vida do projeto.



2

**AÇÕES A SEREM
INICIADAS
PREVIAMENTE À
ASSINATURA DO
CONTRATO**

O objetivo da gestão de contratos de parcerias é garantir que os serviços de competência do parceiro privado sejam realizados atendendo ao nível de qualidade especificado. Ao mesmo tempo, a gestão deve tratar da alocação de riscos, referentes a eventos que possam ocorrer e às partes com maior capacidade para enfrentá-los, enquanto se certifica de que os parques sigam cumprindo suas funções.

Para que o contrato final garanta o pleno cumprimento de seus objetivos, é importante considerar a gestão contratual logo na etapa de estruturação e licitação da parceria. A antecipação das demandas otimiza as disposições contratuais e facilita a gestão pelo poder público.

Nesta seção, o Guia busca abordar justamente essas ações, recomendando que sejam iniciadas antes da assinatura do contrato, em especial durante a etapa de estruturação e licitação. Conforme mencionado anteriormente, ainda que esta seja entendida como uma única etapa, ao longo deste capítulo a estruturação e a licitação serão consideradas separadamente para facilitar a abordagem na descrição das ações. Vale notar que essas indicações temporais se dão em função do nível de consolidação do projeto e do tempo que pode ser necessário para que tais ações sejam executadas. Assim, o momento ideal depende das particularidades de cada contexto e da realidade dos órgãos da administração pública envolvidos.

2.1. AÇÕES DURANTE A ETAPA DE ESTRUTURAÇÃO

As ações que ocorrem durante o período de estruturação podem ser entendidas como pré-requisitos para uma boa gestão contratual, e, portanto, recomenda-se que sejam executadas ou ao menos iniciadas ainda durante essa etapa, uma vez que são ações que requerem o envolvimento de múltiplos atores e também possuem um caráter permanente. São elas:

I) Definição da equipe de gerenciamento do contrato:

Nesse momento, o poder público define as funções e as pessoas responsáveis pelas atividades relativas à gestão contratual ao longo da vigência do contrato. Quanto antes for definido o perfil da equipe, mais cedo ela poderá ser identificada e eventualmente envolvida durante a estruturação e licitação do projeto, de forma a facilitar a gestão do contrato quando de sua assinatura.

II) Gestão de relacionamentos com as partes interessadas:

O gerenciamento de relacionamentos com as partes interessadas é um componente crítico para a entrega bem-sucedida de qualquer projeto, programa ou atividade. Uma parte interessada é qualquer indivíduo, grupo ou organiza-

ção que possa afetar ou ser afetado por um projeto. A importância do tema é tamanha que surge desde os primeiros momentos da estruturação do projeto, estendendo-se até a gestão de obras e intervenções e gestão da operação do contrato. Gerenciar essas relações significa assegurar que todas as partes possam acessar com graus distintos as informações em função do impacto que possuem no projeto, garantindo a fluidez e o sucesso da iniciativa.

Ainda que a etapa de estruturação e licitação culmine na seleção do parceiro privado que será responsável por parte da execução contratual, é justamente após essa etapa que se inicia a gestão do contrato propriamente dita. Portanto, serão abordadas em maiores detalhes as ações de definição dos responsáveis pela gestão, bem como de relacionamento com partes interessadas, não se devendo aguardar o início de fato da gestão contratual para tratar delas.

I) Definição da equipe de gerenciamento do contrato

De um ponto de vista prático, o valor gerado por meio de uma parceria depende da qualidade do parceiro privado e das equipes e sistemas de gestão de contratos do governo.

O contrato estabelece várias obrigações do parceiro privado no que diz respeito à gestão e elaboração de relatórios de suas atividades e realizações. Uma vez que o documento pode definir obrigações limitadas para o governo, é comum que o poder concedente presuma que o contrato de parceria será autorregulado, ou seja, que o parceiro privado irá cumprir suas obrigações sem a necessidade de fiscalização de boas práticas de gestão por parte do parceiro público. Essa suposição geralmente resulta em fracos regimes de governança e de gestão. Frequentemente, também pode resultar na redução dos benefícios gerais da parceria em comparação com aqueles estimados nos vários estudos realizados ainda na estruturação do projeto.

É comum que a maioria das pessoas responsáveis pela estruturação de um projeto de parceria deixe a iniciativa após a etapa de licitação. Portanto, **inserir a equipe de gestão contratual com antecedência nos processos pode prevenir a perda de conhecimento sobre o projeto, por possibilitar a troca de informações.** Dessa forma, os responsáveis pela última etapa, já familiarizados com os dispositivos contratuais, podem iniciar o trabalho com o mínimo possível de dúvidas.

As boas práticas sugerem que o poder concedente mobilize uma equipe de gerenciamento de contrato com as seguintes funções: Diretor de Contrato, Gerente de Contrato, Analista Jurídico, Analista Financeiro, Fiscal de Obras e Especialista em Conhecimento e Treinamento. A estrutura abaixo representa uma situação ideal em um governo que realize a gestão de diversos contratos, mas pode ser importante também em casos em que são poucos os contratos

geridos — embora essa situação ideal não ocorra com frequência. Assim, deve ser interpretada como uma boa prática a ser perseguida.

Adicionalmente, é importante ressaltar que o organograma se refere às funções a serem desempenhadas, e não necessariamente às pessoas a serem alocadas nas respectivas atividades.

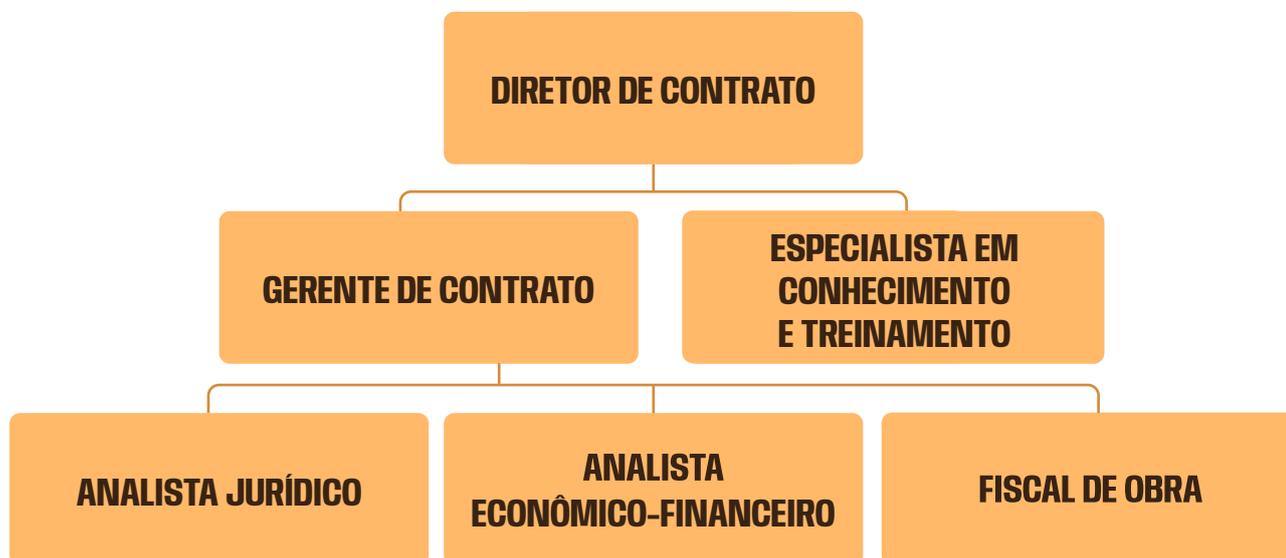


FIGURA 3: Organograma sugerido para gestão de contratos. FONTE: Elaboração própria.

DIRETOR DE CONTRATO

Líder da equipe, o Diretor de Contrato é fundamental para o desempenho eficaz da parceria. Esse indivíduo tem autoridade para representar o governo e administrar o Contrato de Parceria. Além de garantir o bom funcionamento da equipe, essa pessoa deve ter competência e experiência adequadas para estabelecer boas relações com o parceiro privado, outras entidades governamentais e demais partes interessadas, de uma maneira que aprimore a tomada de decisão e acelere a execução contratual. Visto que esse cargo tem, entre as suas atribuições, um papel importante no quesito relacionamentos, inclusive no âmbito político, recomenda-se que seja ocupado pelos primeiros escalões do poder público.

Adicionalmente, o Diretor de Contrato deve aprovar um plano de gerenciamento do contrato¹ que esteja de acordo com as atividades e reporte do parceiro privado no âmbito da parceria, prestando atenção às responsabilidades de administração do contrato.

GERENTE DE CONTRATO

O **Gerente de Contrato** é o “braço direito” do Diretor de Contrato e deve ter habilidades interpessoais excepcionais para apoiar a resolução de problemas

sem precisar fazer uso da autoridade formal. Ele necessita de conhecimento técnico relevante e credibilidade para liderar um projeto com base técnica. Entre suas habilidades, destacam-se as capacidades de entender aspectos importantes do projeto e de se comunicar em linguagem técnica apropriada. O Gerente de Contrato também deve possuir boas noções administrativas sobre planejamento, organização, supervisão e coordenação do trabalho.

Sob a liderança do Gerente de Contrato é esperada, sempre que possível, a participação de três perfis profissionais de analistas: **jurídico, financeiro e o fiscal de obras**. Os três perfis deverão ter boas habilidades organizacionais, atenção aos detalhes e disponibilidade para auxiliar o Gerente de Contrato em questões administrativas e de conhecimento em projetos de parcerias. Ainda que não haja uma equipe de analistas atuando exclusivamente em uma gestão, essas funções deverão ser desempenhadas ao longo da gestão contratual. Conforme o caso, pode ser indicado o aproveitamento de técnicos de outros departamentos, como o jurídico, de engenharia, de licitações e financeiro, ou até mesmo a contratação de consultores externos.

ANALISTA JURÍDICO

O **Analista Jurídico** deverá ter experiência em Direito Público. Dependendo do desenho do projeto, pode ser necessário também o conhecimento em Direito Imobiliário para a avaliação dos aspectos de regularização fundiária. Adicionalmente, podem ser interessantes conhecimentos específicos em Direito Ambiental.

ANALISTA FINANCEIRO

O **Analista Financeiro** deverá ter experiência em avaliação econômico-financeira de projetos de parcerias, estruturação de riscos em contratos e mecanismos de pagamento. Todas as experiências devem ser, preferencialmente, no setor de parques.

FISCAL DE OBRAS

O **Fiscal de Obras** será responsável por verificar a conformidade da execução das obras de engenharia, avaliando sua adequação aos padrões arquitetônicos e estruturais dos projetos. Estará encarregado, ainda, de acompanhar as adequações e reformulações de projetos realizadas ao longo do período de vigência do contrato.

ESPECIALISTA EM CONHECIMENTO E TREINAMENTO

O treinamento da equipe de gestão de contratos pode ser necessário, dependendo da experiência anterior em parcerias público-privadas e do co-

nhecimento obtido no campo. Portanto, um **Especialista em Conhecimento e Treinamento** terá a responsabilidade de identificar os requisitos de treinamento iniciais e de forma contínua. Esse profissional atuará em todos os contratos de parcerias assinados pelo poder público. A princípio, poderá ser um profissional que trabalhará em tempo parcial ou até um subcontratado.

No geral, são necessários dois tipos de treinamento: primeiro, uma introdução geral conforme a modalidade da parceria, o ciclo de vida do projeto e suas principais atividades; e, na sequência, um treinamento específico (por exemplo, de gerenciamento de contrato e de projeto, análise de risco e assim por diante).

O treinamento geral deve abordar os princípios básicos do gerenciamento de contratos e de projetos: habilidades de negociação, gestão de conflitos e noções de comunicação eficaz.

II) Gestão de relacionamentos com as partes interessadas

A Gestão de relacionamentos com as partes interessadas é uma das atividades mais importantes da gestão contratual, tanto que permeia todas as etapas do ciclo de vida do projeto.

As partes interessadas são compostas daqueles que são impactados pelo projeto, positiva ou negativamente. Vale ressaltar que não são apenas aquelas diretamente envolvidas na execução do contrato, e podem ser tanto apoiadoras quanto opositoras da iniciativa em questão.

A Gestão de relacionamentos com as partes interessadas no projeto envolve a identificação dos principais atores, seja diretos ou indiretos, a análise de suas expectativas e influências, o desenvolvimento de estratégias apropriadas para trabalhar com elas e uma comunicação frequente. Suas necessidades e expectativas, sempre que possível, devem ser entendidas e consideradas. O gerenciamento de interesses conflitantes e o envolvimento das partes nas principais decisões e atividades do projeto desde sua estruturação também são cruciais.

Ao processo de identificação de quem é afetado pelo projeto, dá-se o nome de **Identificação das partes interessadas**. O Gerente de Contrato deve ser capaz de identificar o foco adequado para cada parte interessada, uma vez que elas têm o potencial de exercer influência positiva ou negativa sobre a execução do contrato e possuem diferentes níveis de interesse no projeto.

No âmbito de um contrato de parceria, é possível afirmar que há dois tipos de partes interessadas ou públicos que podem influenciar o projeto ao longo de sua vigência: interno e externo.

O **público interno** é bastante heterogêneo, e sua composição depende das decisões do poder público em relação a que áreas e profissionais devem ser envolvidos nos projetos conduzidos pelo órgão estruturador. De modo geral, pode-se considerar que esse público é formado por todos os membros do poder público ligados, direta ou indiretamente, ao processo de desenvolvimento da parceria, e que vão acompanhar o projeto em todas as suas etapas. São eles que vão se relacionar, em algum grau, com a grande variedade de atores do público externo.

O **público externo**, por sua vez, é constituído de todos os atores interessados no projeto de parceria que não se encontram no ambiente interno do poder público e de seus fornecedores credenciados para atuar no processo. São componentes do público externo: usuários dos parques, moradores do entorno, comunidades tradicionais, investidores, financiadores (bancos privados, estatais, multilaterais e fundos de investimento), empresas candidatas a parceria, parlamentares (incluindo aqueles que possam se opor ao projeto), escritórios de advocacia, União, Estado, Municípios, tribunais de contas, agências reguladoras, conselhos de defesa do patrimônio histórico, órgãos de fiscalização, imprensa e representantes da população em geral, como associações de classe, sindicatos de trabalhadores e organizações não governamentais.

Os conselhos gestores, figura institucional comum na gestão dos parques, podem possuir membros tanto do público interno quanto do externo.

Uma vez identificadas as partes interessadas, é importante planejar o seu engajamento, que deverá contar com a participação de toda a equipe de gerenciamento do contrato. Uma ferramenta que pode ser utilizada são as matrizes Poder x Interesse e Poder x Influência. Em ambas as situações, a variável poder encontra-se no eixo vertical, ao passo que interesse e influência encontram-se no eixo horizontal².

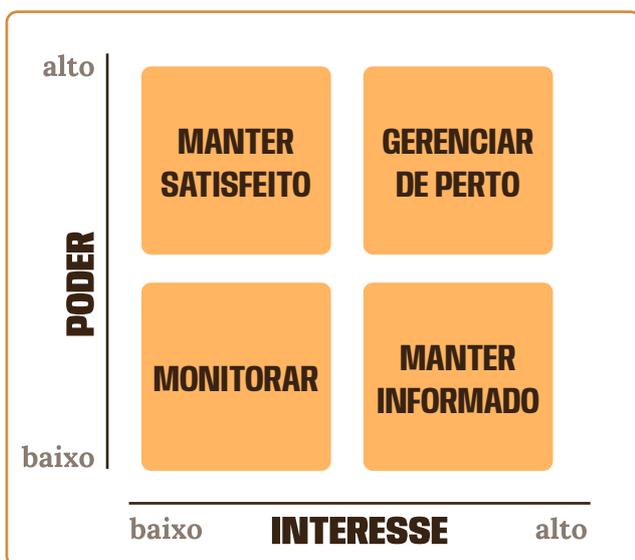


FIGURA 4: Matriz de Poder x Interesse. FONTE: Elaboração própria.

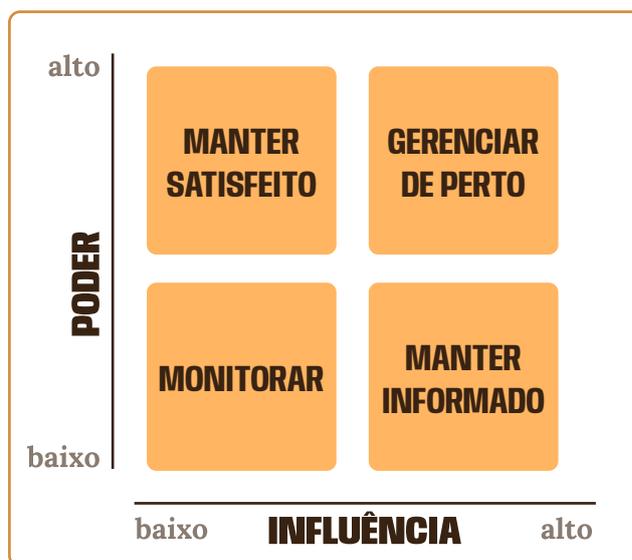


FIGURA 5: Matriz de Poder x Influência. FONTE: Elaboração própria.

A cada uma das partes, atribui-se uma nota alta ou baixa nos critérios³ poder, interesse e influência sempre relacionados ao projeto de parceria do parque. A seguir, plotam-se tais resultados em ambos os gráficos e definem-se as ações que o Gerente do Projeto deve efetuar ao longo do ciclo de vida do projeto para maximizar as chances de sucesso da iniciativa, tais como informar, consultar, envolver, colaborar ou capacitar.

Para cada uma das partes, é necessário identificar o nível de engajamento apropriado e estabelecer mecanismos para envolver e comunicar de forma eficaz. A partir de então, inicia-se a sensibilização sobre o processo e os progressos realizados pelo projeto por meio de reuniões, visitas de campo e ações de mídia. As boas práticas devem assegurar que as expectativas dos envolvidos sejam gerenciadas, o que pressupõe que eles sejam notificados de atualizações relativas ao processo e tenham seus questionamentos respondidos.

As matrizes Poder x Interesse e Poder x Influência ajudam a entender a sensibilidade envolvida na relação com os interessados ao longo do processo, bem como os interesses nas atividades do projeto. Assim, é possível fazer um exercício de classificação dos esforços que assegurem as expectativas das partes.

Com o mapeamento das partes interessadas e a identificação dos níveis de interesse, poder e influência dos agentes, deve-se definir as ações para cada público de acordo com a sensibilidade de cada um. As ações e o esforço do Gerente do Projeto devem ser balizados a partir da percepção do nível de esforço que deve ser reservado àqueles que mais podem gerar entraves ao projeto. Nesse sentido, alguns públicos requerem esforço mínimo, pois seu nível de satisfação não influencia no processo, ao passo que os principais públicos requerem esforço máximo, dado que seus níveis de poder e influência são altos e decisivos para o andamento da parceria.

De forma simplificada, podemos afirmar que as ações do Gerente do Projeto, com o apoio de toda a equipe de gerenciamento, devem ser pautadas pelo seguinte raciocínio:

Esforço Mínimo: partes que influenciam pouco e se interessam pouco pelo projeto. Nesse caso, o esforço necessário é baixo e pode ser exercido por meio de um reporte constante sobre os avanços do projeto.

Manter Informado: partes que se interessam bastante pelo andamento do projeto, mas que não têm muito poder para influenciar diretamente nas decisões. Apesar de não possuírem poder de influência, precisam estar informadas constantemente, pois podem gerar entraves.

Manter Satisfeito: possuem poder de influência e nível de interesse elevados. Por isso, a comunicação com este público deve ser priorizada.

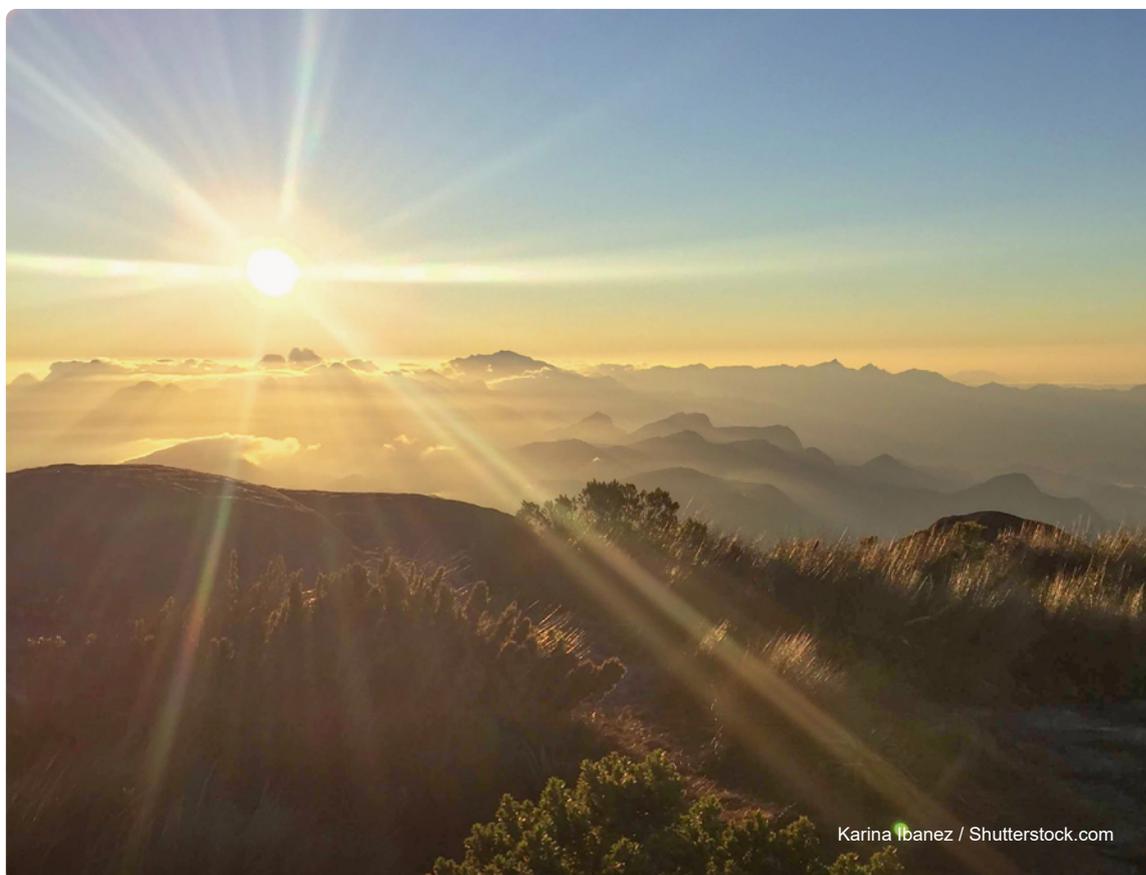
Principais Públicos: possuem alto nível de influência nas decisões tomadas e, se ficarem insatisfeitos, podem gerar entraves ao processo. Assim, é preciso priorizar e gerenciar atentamente os públicos que se encontram neste quadrante.

2.2. AÇÕES DURANTE A ETAPA DE LICITAÇÃO

A gestão de um contrato de parceria demanda planejamento e sincronia de ações entre poder concedente e parceiro privado. Nela, deve ser estabelecida uma relação pautada por processos que direcionem ações consolidadas na forma de ritos, para que sua execução contemple as necessidades de ambas as partes de forma eficiente.

Esses processos, por sua vez, devem estar fundamentados, sobretudo, no contrato da parceria. Dessa forma, um bom momento para iniciar tais ações é durante o processo licitatório, quando o contrato já se encontra em sua versão final e a equipe envolvida na estruturação já tem condições de apoiar com maior dedicação o planejamento da gestão contratual.

No que diz respeito a ações iniciadas durante a etapa de licitação, estas são centradas no planejamento e estabelecimento dos processos da



gestão contratual. Existem três ações balizadoras de uma gestão eficiente do contrato:

I) Planejamento de atividades administrativas;

II) Formulação do manual de gestão do contrato;

III) Implementação do sistema de informações.

O estabelecimento de processos e de boas práticas de execução contratual, idealmente antes de seu início, é essencial para facilitar o gerenciamento de riscos administrativos e otimizar a comunicação durante a gestão do contrato. A seguir, serão melhor abordadas as ações recomendadas durante a etapa de licitação:

I) Planejamento de atividades administrativas

Por serem de longo prazo na maioria das vezes, os contratos de parceria contemplam uma ampla distribuição de riscos e funções entre ambas as partes envolvidas: o poder concedente e o parceiro privado. Nesse sentido, a gestão e o controle do risco são fatores importantes durante o ciclo de vida dos projetos de parceria, inclusive durante a gestão contratual.

Do ponto de vista da administração pública, processos administrativos implementados de forma adequada são essenciais para uma gestão de risco eficaz. Para melhor garantir a boa gestão contratual, é necessário que sejam formalizadas as responsabilidades de gerenciamento para a transição entre as etapas do projeto, sobretudo entre a etapa de licitação e a gestão contratual propriamente dita.

O planejamento e o estabelecimento de processos administrativos não são tarefa fácil, e, ao efetua-los, o poder concedente deve considerar as diversas ações que ocorrerão ou poderão ocorrer no âmbito da gestão contratual, tais como:

- Formalização das responsabilidades de gerenciamento para a transição entre as etapas do projeto de parceria;
- Monitoramento da entrega do projeto, dos resultados dos serviços e do desempenho do contrato;
- Gerenciamento de mudanças e variações;
- Manutenção da integridade do contrato;

- Promoção de boas relações com as diferentes partes interessadas no projeto;
- Resolução de problemas e disputas do projeto de forma justa e eficiente;
- Preconização de revisões regulares de projeto e contrato a fim de garantir a melhora contínua⁴.

Um planejamento adequado possibilita uma gestão proativa de contratos de parceria, permitindo antecipar as necessidades futuras e provendo elementos para reagir de forma adequada às situações imprevistas que surgirem. Permite, ainda, que sejam alcançadas melhoras contínuas no desempenho ao longo da vida do contrato.

II) Formulação do manual de gestão contratual

Uma das boas práticas para a gestão de contratos é a elaboração de um manual contendo uma coleção de políticas, processos e procedimentos necessários para a execução contratual. Deve ser escrito em linguagem simples e precisa explicar o que se espera do poder concedente no tocante a seus deveres e obrigações, bem como o que deve ser feito para monitorar com sucesso o progresso e a entrega por parte do parceiro privado. O manual também deve fornecer processos e procedimentos a serem seguidos por todos os atores envolvidos. Esse é, normalmente, o caso de procedimentos internos envolvendo diferentes departamentos dentro da administração pública, como a equipe de gestão operacional.

A elaboração do manual permite a organização da administração pública e é uma forma de evitar a ineficiência nos seus processos. Muito embora os guias internacionais recomendem que o manual de gestão de contratos tenha sua elaboração iniciada logo nas primeiras atividades de estruturação do projeto de parceria, a experiência prática mostra que a etapa de licitação, quando as versões finais do contrato já estão consolidadas, parece ser o momento mais apropriado. Ainda que o processo licitatório demande tempo por parte da equipe de estruturação do projeto, este pode ser o melhor momento para promover a integração entre a futura equipe gestora do contrato e aquela que conduziu a estruturação do projeto.

O manual de gestão de contratos deve sempre ser lido em conjunto com o contrato final e estar alinhado com os processos nele contidos, nunca podendo substituir o contrato. O manual de gestão de contratos serve, ainda, de ferramenta de gestão do conhecimento, prevendo inclusive a possível transferência deste – o que será particularmente importante para o planejamento da sucessão. Por esse motivo, quando novos membros ingressarem

na equipe de gestão de contratos, é recomendável que eles recebam treinamento específico para o uso do manual.

Um exemplo prático de processo que pode constar dentro do manual é o de aprovação de projetos, trâmite comum em muitas parcerias em parques. Ainda que cada parceria possua suas particularidades, é importante definir os fluxos de recebimento das propostas de projetos do parceiro privado, etapas internas de avaliação e aprovação, demanda de complementação, quando necessário, e comunicação do resultado final das análises. Com esse fluxo já estabelecido, aumenta-se a eficiência dos processos de aprovação, uma vez que quando tal procedimento previsto em contrato se iniciar, o poder público já se encontrará preparado para conduzir sua execução de maneira ágil e eficiente.

O manual deve contemplar, também, todos os processos que envolvam diferentes partes para sua execução, inclusive considerando diversas pautas internas da administração pública. A título exemplificativo, entre os procedimentos que devem constar no manual, incluem-se pagamentos de outorga pelo parceiro privado, mensuração de desempenho, aprovação de relatórios, gestão de pleitos, revisões contratuais, reversão de bens, entre outros.

III) Implementação do sistema de informações

A administração pública depende de informações precisas e de documentação relevante para tomar decisões sólidas, monitorar o desempenho do parceiro, cumprir suas obrigações contratuais e gerenciar os riscos específicos do projeto. Em uma típica parceria em parques, boa parte das informações pode ser fornecida pela parte privada ou pelo verificador independente. O governo deve receber informações sobre questões financeiras, jurídicas e técnicas e avaliar se são precisas e consistentes.

Ao desenhar um contrato, o poder concedente deve ser claro e prescritivo quanto ao nível de detalhe, formato e prazos para os dados que serão produzidos e entregues pelo parceiro privado. É recomendado que todo um esforço seja feito para que o contrato trate dessas questões ao longo da etapa de estruturação e licitação, como forma de mitigar as margens interpretativas relacionadas às exigências contratuais. No entanto, em casos excepcionais e na impossibilidade de se estabelecerem os níveis de detalhes necessários antes da assinatura do contrato, recomenda-se que essas variáveis sejam pactuadas e formalizadas com o parceiro privado o mais rápido possível.

Desse modo, a implementação de um sistema de informações — ou seja, um sistema voltado para o armazenamento e gestão de um conjunto de informações relacionadas à parceria — é de grande valia para gerenciar as ações e toda a documentação ao longo do projeto.



Esse sistema pode se conectar aos sistemas do parceiro privado, obtendo dele elementos necessários para a gestão contratual de maneira rápida e automática. Apesar de tais informações relevantes variarem de acordo com cada contrato, o sistema pode apresentar dados relativos à gestão administrativo-financeira (número de visitantes, sistema de precificação adotado, faturamento da concessionária etc.), à gestão de ativos (inventários de bens reversíveis, planos de manutenção, limpeza e conservação), à gestão das pesquisas de satisfação dos visitantes (registro de questionários e geração de relatórios), ao sistema de gestão de segurança, entre outros.

Como o contrato de parceria visa, em última instância, fornecer um serviço eficiente a uma variedade de usuários finais, o desempenho da sua execução deve ser monitorado de perto pelo poder concedente de modo a garantir o envolvimento adequado e constante do parceiro privado.

O objetivo de uma estrutura sólida de sistemas da informação é assegurar que o desempenho possa ser medido e monitorado, gerando dados confiáveis e precisos regularmente. O governo precisará garantir que haja total consistência entre o desempenho contratual do parceiro privado e as interfaces do sistema que será adotado.



3

GESTÃO DO CONTRATO

Nesta seção do Guia, serão abordadas as ações necessárias para a gestão do contrato em si, as quais devem ser executadas após a assinatura deste. É nessa etapa do ciclo de vida dos projetos que devem ser realizadas ações voltadas para as dimensões de gestão de obras e intervenções e de gestão da operação.

Como mencionado anteriormente, em projetos de parcerias em parques, tipicamente projetos do tipo *brownfield*, a gestão de obras e intervenções e a gestão da operação acontecem paralelamente. Dessa forma, há um conjunto de ações que são comuns às duas dimensões e podem ocorrer com ênfases similares ou ligeiramente distintas. Vale iniciar esta seção com o aprofundamento dos conceitos e das principais características de ambas as dimensões.

I) Gestão de obras e intervenções

Uma vez assinado o contrato, tem início a gestão de obras e intervenções, cujos objetivos são:

- Garantir que o parceiro privado cumpra a sua obrigação de entregar a obra;
- Garantir que o governo cumpra todas as suas obrigações;
- Gerenciar as interfaces das partes interessadas para apoiar os resultados do projeto;
- Ajudar a alcançar os objetivos do projeto;
- Auxiliar a equipe do projeto na execução da gestão de contratos eficaz durante a dimensão de obras e intervenções.



Josemar Franco/ Shutterstock.com

É nessa dimensão que as intervenções previstas no contrato serão implementadas. Para tanto, mesmo antes de as obras se iniciarem, é comum que diversas autorizações, licenças e permissões sejam emitidas pelo próprio poder concedente ou por terceiros, como órgãos de proteção ao patrimônio. Uma vez executadas as obras, também é necessário o aceite por parte do parceiro público para aquelas intervenções que, após findado o prazo do contrato, retornarão para a gestão pública. De modo geral, durante a gestão de obras e intervenções de uma parceria, ocorre tipicamente o seguinte processo:

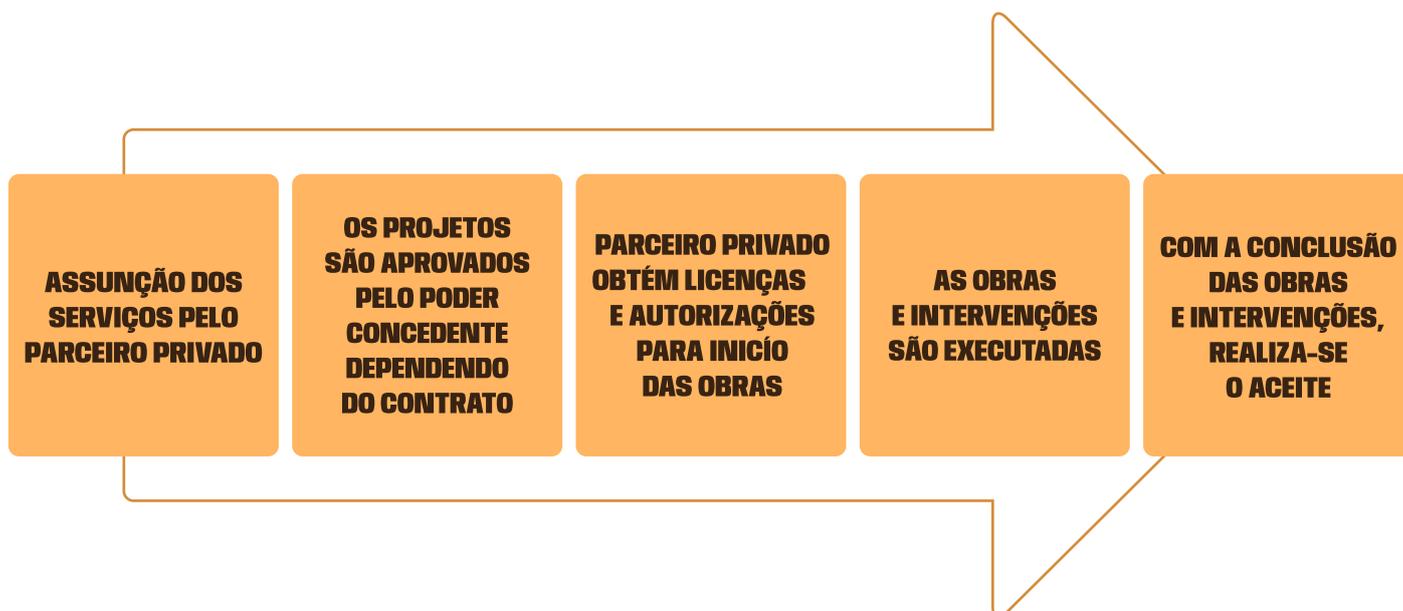


FIGURA 6: Principais ações na fase de obras e intervenções. **FONTE:** Elaboração própria.

Para que todo esse processo ocorra da melhor forma possível, garantindo assim que os objetivos do projeto previstos no contrato sejam alcançados, faz-se necessária a execução de uma série de ações.

II) Gestão da operação

Na gestão da operação, o parceiro privado presta serviços de acordo com as especificações previstas no contrato de parceria. O poder concedente monitora a conformidade e o desempenho dos serviços prestados em relação ao contrato, exercendo também seus direitos contratuais em relação a questões como mudanças no projeto e nos serviços, mudanças na propriedade e/ou transferência de ações do parceiro privado, refinanciamento e renovações de infraestrutura.

Antes da rescisão ou expiração do contrato, o governo implementa sua estratégia de saída e transferência.

Durante a gestão da operação, as bases para a gestão de contratos são naturalmente as mesmas da gestão de obras e intervenções. No entanto, algumas situações e riscos são específicos àquela etapa e, portanto, serão tratados de forma pormenorizada a seguir.

Ações para gestão do contrato

Para guiar a leitura do material, o quadro a seguir indica as ações de cada dimensão que serão detalhadas ao longo das próximas páginas.

Item	Gestão de Obras	Gestão de Operação
A) Gestão do monitoramento e processo administrativo		✓
B) Gestão do conhecimento e planejamento da sucessão	✓	✓
C) Gestão das finanças		✓
D) Monitoramento do desempenho do parceiro privado durante as obras e intervenções	✓	
E) Gestão das variações das intervenções	✓	✓
F) Gerenciamento da mudança	✓	✓
G) Gerenciamento de pleitos	✓	✓
H) Gerenciamento do baixo desempenho e não-conformidades	✓	✓
I) Gerenciamento de problemas e resolução de conflitos	✓	✓
J) Gestão de processos de encerramento contratual		✓
K) Estratégia de saída e reversão		✓

TABELA 1: Quadro referencial das ações da gestão de contratos. FONTE: Elaboração própria.

Vale ressaltar que muitas dessas ações acontecem simultaneamente e que, considerando-se a diversidade de projetos existentes, não há uma ordem única e cronológica padrão para todos os projetos.

A) GESTÃO DO MONITORAMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO

O monitoramento do desempenho do parceiro privado é uma função primária da equipe de gestão de contratos do poder concedente. Por mais que os contratos sejam distintos entre si, é comum que os relatórios sejam feitos pelo parceiro privado, podendo, inclusive, contemplar o monitoramento de desempenho. Também é comum que os contratos prevejam a contratação, por parte do parceiro privado, de uma entidade independente, usualmente chamada de verificador independente, ou uma figura análoga, que pode ser indicada ou contratada pelo poder concedente ou de forma conjunta pelas partes. Quando contratado, o verificador atuará como uma empresa com a ca-

pacitação técnica necessária para prestar os serviços que lhe serão atribuídos no contrato, de forma a garantir que as informações fornecidas na verificação do desempenho sejam condizentes com a realidade.

Embora o verificador independente forneça um importante apoio na gestão do contrato, sua presença não exime o poder concedente de desempenhar suas funções e tampouco de produzir suas próprias informações.

Entre os procedimentos de monitoramento de desempenho, podem-se incluir: autorrelatórios, auditorias independentes, reuniões, relatórios regulares e o uso de sistemas inteligentes que automatizem a coleta de dados e os processos de relatoria. O sistema de monitoramento de desempenho deve focar principalmente o nível de realização dos serviços ou produção especificado no contrato, mas também deverá rastrear e monitorar outras violações do contrato. Por exemplo: caso o contrato determine que o parceiro privado deverá ser responsável pela manutenção preventiva e corretiva de edificações, recomenda-se que o indicador avalie a disponibilidade destas para uso ou mesmo o funcionamento ou não dos equipamentos (sistemas hidráulicos, elétricos e de ar condicionado, por exemplo). Assim, além de verificar o desempenho da concessionária no que diz respeito à execução dos serviços de manutenção, o sistema também permite monitorar eventuais violações das especificações contratuais.

B) GESTÃO DO CONHECIMENTO E PLANEJAMENTO DA SUCESSÃO

A importância da gestão do conhecimento é dupla: em primeiro lugar, garantir a continuidade do projeto ao longo do percurso; e, em segundo, auxiliar a equipe de gestão de contratos no cumprimento dos requisitos legislativos e contratuais⁵. Como a maioria dos contratos é de longa duração, a única certeza que se tem é que as equipes mudarão ao longo do tempo e serão diversas, o que traz o risco de perda de bastante conhecimento importante para a gestão contratual. Dessa forma, um sistema de gestão de conhecimento busca capturar essas informações e disponibilizá-las de modo que possam ser acessadas pelas novas equipes. Sendo assim, é importante considerar quais dados são relevantes para serem contemplados pelo sistema de gestão do conhecimento, conforme cada caso específico.

Várias etapas precisam ser levadas em conta ao se desenvolver uma estratégia de gestão do conhecimento. Entre elas incluem-se o recebimento, coleta e registro dos dados significativos, o armazenamento e compartilhamento das informações, e a garantia da segurança da informação, assim como de sua manutenção e eliminação — o que culmina inclusive em lições aprendidas.

Adicionalmente, a implementação e gerenciamento do conhecimento e das informações requer um pessoal dedicado que irá administrar ativamente a do-

cumentação usando um sistema apropriado. Diferentes momentos do projeto podem exigir sistemas distintos. O manual de gestão de contratos, mencionado anteriormente, que abrange políticas, procedimentos e processos documentados, pode auxiliar na implementação e gerenciamento do conhecimento na ausência de software específico, o que pode envolver custos altos. No entanto, **o fator mais importante na implementação da gestão do conhecimento é a dedicação da equipe que conduz essa tarefa.** O poder concedente pode medir efetivamente o sucesso da gestão do conhecimento verificando se a documentação relevante é facilmente recuperável e identificável.

Dada a longevidade de um contrato de parceria, é fundamental analisar o processo de sucessão das equipes. A vida útil das parcerias é extensa, e é raro que o mesmo pessoal acompanhe o projeto até a conclusão. Portanto, é provável que os envolvidos na gestão do contrato mudem várias vezes ao longo do tempo, e que a nova equipe necessite de algum tempo para se familiarizar com os detalhes e a história da iniciativa, e assim gerenciar com sucesso o contrato. Para enfrentar essa situação, é necessário planejar e implementar planos de sucessão. Normalmente essa sucessão é negligenciada, e, portanto, seu planejamento deve ser feito no momento da redação do manual de gestão de contratos para que se conheçam desde o princípio os processos e sistemas que deverão ser implementados para lidar com o tema.

Existem vários procedimentos que precisam ser efetuados durante a implementação de planos de sucessão. Todos os processos de transferência de conhecimento entre as equipes devem ser registrados. A saída de pessoal antigo deve estar acompanhada da transferência de um histórico claro e documentado do projeto. O treinamento de todos os novos envolvidos para tratar da administração de contratos e utilizar o manual de gestão de contratos é fundamental para garantir que todas as políticas e procedimentos sejam claros e implementados da mesma maneira pela nova equipe.

C) GESTÃO DAS FINANÇAS

O modelo financeiro é uma das ferramentas mais importantes na gestão do orçamento, e deve ser administrado e atualizado ao longo de toda a dimensão operacional.

O modelo financeiro pode ser utilizado por ambas as partes para gerenciar orçamentos, bem como para quantificar os efeitos de mudanças e eventos externos sobre as partes. Um exemplo comum de sua utilização é como referência para o cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato por qualquer uma das partes. Nesse sentido, é importante que esse modelo seja constantemente atualizado, de modo que, quando for requisitada sua utilização, ele possa ser encontrado com as melhores informações disponíveis.

Para a adequada gestão das finanças e registro do histórico dos dados gerados pelo projeto, o parceiro privado pode dispor de um espaço em seu sistema de gestão de finanças voltado exclusivamente para o armazenamento de dados que tangenciem os aspectos financeiros do projeto.

D) MONITORAMENTO DO DESEMPENHO DO PARCEIRO PRIVADO DURANTE AS OBRAS E INTERVENÇÕES

O monitoramento do desempenho, no que diz respeito a obras, possui algumas particularidades que vale ressaltar. Ele pode ser definido como uma atividade executada pelo poder concedente com a finalidade de garantir a qualidade da execução das obras atribuídas ao parceiro privado, principalmente por meio da equipe de gestão do contrato, embora outras agências e departamentos também possam estar envolvidos.

O objetivo do monitoramento é identificar a qualidade com que o parceiro privado entrega os serviços previstos em contrato, sem que o poder público tenha controle de processos, sistemas ou políticas.

Para mensurar a qualidade dos serviços prestados pelo parceiro privado, podemos verificar se ele:

- Conta com sistemas, políticas, procedimentos e recursos adequados e vigentes para cumprir as obrigações de desempenho estabelecidas no contrato;
- Possui um sistema funcional de garantia de qualidade implantado, para realizar o automonitoramento de seu desempenho, quando for o caso;
- Alcança os resultados necessários para atender às especificações do contrato, considerando os marcos de realização das intervenções previstos.

A equipe de gestão do contrato deve realizar uma série de tarefas regulares de monitoramento durante a dimensão de obras e intervenções, incluindo:

- Acompanhamento do cronograma;
- Monitoramento do escopo contratual (e quaisquer variações acordadas ou não);
- Monitoramento do desempenho e conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis;
- Relatórios e gerenciamento das partes interessadas.

Vale ressaltar que o monitoramento de desempenho deve ser realizado, sobretudo, para garantir que as instalações fornecidas reflitam o resultado definido no contrato, que o trabalho avance de forma adequada e de acordo com o cronograma e que outras obrigações estejam sendo cumpridas. Nesse sentido, ele difere do monitoramento da dimensão de operação, já que o último estará focado na qualidade ou nível de realização dos requisitos de desempenho de serviço, especialmente nos padrões de serviço ou níveis de serviço pré-definidos.

Com relação ao cronograma, é fundamental que o governo esteja ciente, em todos os momentos relevantes, do desenvolvimento e andamento do projeto. No entanto, também é comum que o contrato especifique, sobretudo, marcos para entrega das obras (por exemplo, que a reforma de um estacionamento deverá ocorrer em até doze meses da assinatura do contrato), sem, no entanto, entrar nos detalhes das entregas. Nesse sentido, constitui boa prática por parte do parceiro privado a apresentação de um cronograma um pouco mais detalhado relativo às intervenções, o qual permita o acompanhamento mais próximo da realização das obras e a antecipação de eventuais atrasos ou cumprimentos adiantados. Vale notar que tais cronogramas usualmente possuem caráter não vinculante — ou seja, o parceiro privado não pode ser penalizado por eventuais atrasos, sendo a referência para isso os marcos de entrega das obras tal como previsto em contrato.

E) GESTÃO DAS VARIAÇÕES DAS INTERVENÇÕES

A gestão das variações está intimamente ligada à gestão do contrato de parceria, e se relaciona com a criação de mecanismos que possibilitem alterações contratuais. Tais alterações podem ser necessárias como resultado de uma mudança nas circunstâncias que não pôde ser antecipada ou quantificada até a assinatura do contrato. As variações podem envolver alterações nas obras, nos serviços ou na forma de entrega.

As principais categorias de tipos de variações são:

- Variações que não envolvam custos adicionais por ambas as partes;
- Variações de pequenas obras;
- Variações solicitadas pelo governo;
- Variações solicitadas pelo parceiro privado.

F) GERENCIAMENTO DA MUDANÇA

É extremamente comum, e inclusive esperado, que os contratos de parceria sofram alterações ao longo de sua vigência. Ao se investigarem as razões para tal ocorrência, verifica-se que a resposta mais óbvia é que é impossível prever a gama de riscos possíveis e alocá-los com precisão em 20 anos ou mais, especialmente em um ambiente complexo e mutável. Dessa forma, a chave para alcançar o valor de longo prazo de uma parceria não reside apenas na etapa de estruturação e licitação do projeto mas também na forma de estabelecer e implementar o equilíbrio de risco e recompensa presente no contrato, de modo que este seja capaz de sobreviver a mudanças significativas por um longo período de tempo.

Muitos contratos preveem mecanismos de revisão contratual, seja periódica (revisões ordinárias) ou sob circunstâncias especiais (revisões extraordinárias). De modo geral, esses mecanismos permitem a acomodação de eventuais situações não previstas quando da elaboração do contrato e devem ser utilizados, dentro dos princípios do direito administrativo, como forma de aprimorar os serviços e atividades relacionadas ao contrato. Como exemplo de situações não previstas, temos um indicador de desempenho, desenhado durante a estruturação da parceria de um determinado contrato, que pode acabar se tornando obsoleto ao longo dos anos, fazendo-se necessário, posteriormente, um aprimoramento para manter a efetividade da mensuração, na medida dos avanços tecnológicos e processuais da época, ou mesmo para diminuir o custo de aferição.

G) GERENCIAMENTO DE PLEITOS

Os contratos de parceria bem estruturados permitem punições específicas para acontecimentos específicos de uma parte para com a outra no que diz respeito ao cumprimento de suas obrigações. Essas falhas normalmente dão origem a um evento de compensação ou a uma violação do contrato, e não a um pedido geral de indenização. Logo, se houver um acontecimento que fuja ao escopo contratual e que cause impacto econômico-financeiro sobre uma das partes, é possível que ele já tenha sido mapeado na etapa de estruturação e licitação do projeto, com o risco alocado a uma das partes.

É comum que contratos de parceria aloquem ao parceiro privado o risco relativo à demanda, ou seja, ao número de pessoas que visitam o parque. Dessa forma, caso haja um desinteresse da população em visitar o parque, salvas as exceções feitas no contrato, as eventuais perdas de receita do parceiro privado não poderão ensejar um pleito de compensação. Por outro lado, caso o governo fracasse em emitir autorizações e licenças que são de sua competência, e considerando que o parceiro cumpriu tudo que lhe era devido, esse atraso comumente pode ensejar um pleito do parceiro privado por reequilíbrio. Ade-

mais, vale ressaltar que a forma de reequilíbrio desse impacto também estará prevista no contrato, cabendo o seu requerimento à parte que arcou com o prejuízo que não estava a ela inicialmente alocado.

H) GERENCIAMENTO DO BAIXO DESEMPENHO E NÃO-CONFORMIDADES

Durante a vigência do contrato, pode ser que a parte privada não atenda aos padrões e às obrigações exigidas. Isso é denominado “não desempenho”, embora alguns dos serviços possam ter sido parcialmente fornecidos ou ter atendido em parte às especificações. Normalmente, em contratos de parceria, pune-se o “não desempenho” com o pagamento de outorga adicional ou multas. Em caso de reincidência dos mesmos problemas ou a depender de sua gravidade, pode ser declarada a caducidade do contrato.

Assim como na dimensão de obras e intervenções, durante a dimensão de gestão da operação, o mecanismo imediato para lidar com o não cumprimento e as quebras de contrato está fundamentado nas consequências financeiras sobre o parceiro privado. No entanto, o sistema e os instrumentos de gestão do baixo desempenho (que fornecem incentivos para o desempenho conforme exigido pelo contrato) têm uma complexidade maior nessa dimensão do que durante as obras e intervenções, pois agora se tem um amplo conjunto de requisitos de serviço a ser monitorado.

Uma violação de contrato pode ser definida como um fracasso em observar alguma das cláusulas deste. Para os fins desta publicação, pode-se fazer uma distinção entre violações dos requisitos de desempenho do serviço (ou seja, não cumprimento das metas ou padrões de serviço) e a violação de outras disposições contratuais.

Para exemplificar: em uma violação dos requisitos de desempenho do serviço, o parceiro privado realiza serviços de limpeza no parque, mas, mesmo assim, há acúmulo de lixo em diversos pontos. Já em uma violação de proporções maiores, o parceiro privado nem sequer dispõe de um serviço de limpeza para a área do parque.

Essa distinção é útil, pois a consequência financeira imposta pelo contrato para uma falha no desempenho do serviço ou situação de desempenho insuficiente pode assumir a forma de maiores valores pagos a título de outorga.

I) GERENCIAMENTO DE PROBLEMAS E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Devido à natureza dos projetos de parceria, o gerenciamento de relacionamentos pode ser um dos elementos mais importantes na gestão e entrega do projeto. Portanto, é fundamental que as políticas e procedimentos sejam claramente estabelecidos — por exemplo, quando e como levantar uma

questão. O compartilhamento de conhecimento e informações entre as partes envolvidas também precisa ser abordado. Se isso não for implementado, podem surgir problemas e disputas.

O gerenciamento de problemas entra em vigor quando riscos significativos surgem ou se materializam. O manual de gestão de contratos a ser elaborado pelo poder concedente deve incluir procedimentos de gestão de questionamentos que tratem das eventuais irregularidades e que mitiguem riscos mapeados que possam se materializar.

As disputas podem ocorrer caso o parceiro privado possua uma compreensão diferente do serviço que deve prestar. Pesquisas mostram que há duas fontes de conflito em potencial⁶:

- A primeira fonte de conflito está relacionada a situações que surgem quando há potencial para a ocorrência de um impacto financeiro imprevisto sobre o parceiro privado.
- A segunda, ao fracasso de uma parte em atender às expectativas da outra.

Um aspecto fundamental de um relacionamento de parceria é a resolução de problemas de forma rápida, eficiente e sem disputas, uma vez que, por se tratar de contratos de longo prazo, é esperado que imprevistos ocorram.

Os procedimentos de gerenciamento de conflitos normalmente são definidos de maneira individualizada, de acordo com a forma mais adequada a cada tipo de contrato, para evitar disputas entre as partes e o desenvolvimento de uma cultura de atribuição de culpa ao outro. Os princípios básicos de uma metodologia de resolução colaborativa de problemas são: o desenvolvimento de uma abordagem sistemática, a incorporação de um acordo para buscar soluções ganha-ganha em vez de partes culpadas, e a criação de uma cultura de discussões abertas e de igualdade de direitos.

Caso surjam conflitos ao longo da vigência de um contrato de parceria que não possam ser resolvidos por meio de processos de gerenciamento de problemas, eles provavelmente acabarão em disputa. Dessa forma, faz-se necessário um mecanismo adequado para alcançar a resolução, o qual esteja previsto em contrato.

Para lidar com as disputas surgidas em âmbito contratual, é possível utilizar Conselhos de Resolução de Disputas ou mesmo recorrer à justiça comum. Na dimensão de obras e intervenções, o recurso mais comum é o Conselho de Resolução de Disputas, o qual não fornece uma resolução vinculativa. Esses conselhos podem ser úteis na resolução de disputas ao longo da vida do projeto.

Os Conselhos de Resolução de Disputas se reúnem com as partes regularmente durante a entrega de um projeto para discutir questões emergentes e ajudá-las a resolvê-las em uma base consensual. Esse método tem sido muito bem-sucedido na resolução rápida de quaisquer problemas, com custo mínimo para as partes e resultado mais produtivo para o projeto. Esses conselhos também têm uma função de tomada de decisão, e qualquer uma das partes em uma disputa pode encaminhá-la a eles para solicitar uma determinação por escrito. Dado que a resolução do conselho é não vinculativa, é possível recorrer do resultado da decisão tomada para a justiça comum.

Uma outra opção é a “resolução rápida de disputas”, que consiste no uso de um especialista independente, devidamente qualificado, para estabelecer fatos relacionados ao conflito.

J) GESTÃO DE PROCESSOS DE ENCERRAMENTO CONTRATUAL

O fim de um contrato é inevitável, mas a falta de preparação do setor público para administrar esse momento leva a períodos de transição difíceis e penosos ao final da parceria. O governo deve começar a avaliar suas opções pelo menos três anos antes do vencimento do contrato. Ele também deve decidir se irá voltar a licitar a parceria, e, caso decida que sim, deve avaliar em que termos será licitada, quais serviços serão necessários e qual investimento será preciso para habilitar os serviços. Todas essas questões precisam ser avaliadas de maneira racional, assim como feito no estudo de viabilidade original, antes da etapa de licitação. Isso deve ser seguido pela preparação dos documentos licitatórios.

Ao mesmo tempo, a equipe de gestão do contrato deve começar a avaliar a condição dos bens vinculados à parceria, comparando-a com a vida útil restante exigida no contrato para os ativos que continuem a fazer parte do objeto de uso da parceria. Se a condição do ativo estiver abaixo do exigido, um plano corretivo incluindo o requerimento da condição de segurança do ativo deverá ter início, exigindo-se o cumprimento das obrigações pertinentes do parceiro privado.

Os padrões operacionais do parceiro privado também devem ser avaliados para que um novo operador possa assumir a operação na data de validade. Um programa de transição deve ser elaborado para garantir a continuidade dos serviços.

Há quatro razões principais para o encerramento de um contrato de parceria antes do prazo de vigência:

- Inadimplemento do poder concedente em algumas modalidades de parceria;

- Inadimplemento do parceiro privado;
- Força maior;
- Encerramento unilateral.

A rescisão antecipada de um contrato deve ser o último recurso a ser empregado e precisa seguir uma série de processos, começando por um ato de inadimplência de uma das partes ou alguma força maior contínua.

Do ponto de vista da gestão de contratos, o foco deve ser evitar a rescisão, gerenciando o desempenho de forma adequada, identificando e mitigando os riscos que podem levar a uma inadimplência em tempo útil, caso se materializem, sempre de acordo com o contrato.

K) ESTRATÉGIA DE SAÍDA E REVERSÃO

A estratégia de saída do parceiro privado consiste em se preparar para o término da sua participação na gestão do parque, de modo a facilitar a transição para o próximo operador, seja privado ou público, e garantir a continuidade dos serviços oferecidos aos visitantes. É necessário que essa estratégia seja baseada nas disposições contidas no contrato em relação à rescisão e expiração. Ela deve também demonstrar a capacidade da instituição de encerrar o projeto de forma eficiente e garantir uma entrega contínua de serviço. A estratégia de saída precisa incluir o seguinte:

- Uma análise das opções, dentro dos parâmetros do contrato, para a continuidade do serviço após o término ou expiração, e uma recomendação inicial de opção preferencial;
- Planos para organizar uma revisão pós-implementação do projeto;
- As ações que serão efetuadas para integrar as lições do projeto ao dia a dia de trabalho da instituição;
- Um plano de implementação da estratégia de saída com base nos procedimentos de devolução estabelecidos no contrato;
- Planos para lidar com as consequências de quaisquer transferências de funcionários do setor privado para o setor público ou outra empresa privada;
- Planos para um evento de encerramento para celebrar as realizações do projeto e preparar a equipe de gerenciamento do contrato e os usuários finais para sua nova função.

Alguns contratos de parceria contam com opções para o poder concedente estender seu prazo de vigência. Nesses casos, o exercício desse direito de extensão tem que ser uma das alternativas consideradas na análise da estratégia de saída. O poder concedente não deve adotar uma posição padrão de exercer o direito de extensão sem primeiro considerar se ele oferece valor melhor do que outras opções.

Dependendo do contrato, o parceiro privado possuirá um incentivo para reduzir seu esforço de manutenção nos seus últimos anos, pois o recurso economizado aumentará o retorno do investimento. Para evitar que isso ocorra, o contrato deve prever um procedimento a ser seguido antes da data de vencimento, determinando o estado dos ativos do projeto e se o parceiro privado cumpriu as obrigações relativas ao estado dos ativos.

Esse procedimento deve incluir uma pesquisa realizada para:

- Examinar os ativos;
- Preparar um cronograma que detalhe todos os itens que requeiram correção;
- Desenvolver um programa de remediação;
- Determinar os custos de tal remediação;
- Realizar inspeções para garantir que o trabalho de remediação seja adequado e concluído.

Se os bens da parceria forem transferidos para o poder concedente na data de término do contrato, eles deverão estar em condições de uso, com alguma vida útil remanescente para permitir que os serviços continuem sendo prestados mesmo com o encerramento da parceria.

A intenção não é que o parceiro privado garanta que o poder concedente possa usar os ativos indefinidamente, mas apenas assegurar que todos os bens necessários para os serviços não necessitem ser substituídos simultaneamente. Os ativos devem, portanto, ter alguma vida residual no termo do contrato.

CONCLUSÃO



Gerir um contrato de parceria não é algo simples. A tarefa exige planejamento, organização e, acima de tudo, participação ativa dos parceiros público e privado, de forma que ambos atuem juntos, em uma rede de corresponsabilidade, para cumprir o objetivo central de fortalecer o uso público, a conservação e potencializar o desenvolvimento sustentável dos parques brasileiros.

Muitos desafios aparecerão no caminho. Para ajudar os gestores a superá-los de forma efetiva, minimizando as dificuldades da gestão de uma parceria, elencamos neste Guia ações possíveis de serem aplicadas desde o desenvolvimento inicial do projeto que irá reger a futura concessão até o fim da gestão contratual. Desse modo, as equipes envolvidas terão maior clareza do que pode ser feito antes e depois da assinatura do contrato, o que poderá reverter em melhores resultados no sentido da implementação das políticas públicas relativas ao projeto.

Foi com esse intuito que o Instituto Semeia elaborou este Guia, entendendo a importância de apoiar os gestores de parques e de contratos para que todo o processo de monitoramento e gestão das parcerias convirja no sentido de parques brasileiros cada vez mais eficientes na gestão do uso público, nas ações voltadas para a conservação e no desenvolvimento do seu entorno. —

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ O plano de gerenciamento do contrato é um documento que descreve o método pelo qual um contrato específico será administrado e executado. Tradicionalmente, inclui uma série de itens, como requisitos de entrega de documentação e requisitos de desempenho.

² Fonte: Project Management Institute

³ Por definição, o poder é o nível de autoridade que uma parte interessada tem no projeto, enquanto a influência é o nível de envolvimento que o indivíduo possui. Por fim, o interesse é o quanto a parte interessada gostaria de estar informada sobre os desdobramentos do projeto.

⁴ Partnerships Victoria, 2003. Contract Management Manual: Main components.

⁵ Fonte: Partnerships Victoria (2003). Partnerships Victoria Guidance Material: Contract Management Guide.

⁶ Fonte: Steven McCann, Guillermo Aranda-Mena and Peter J. Edwards (2014). Managing Partnership Relations and Contractual Performance in the Operating Phase of Public Private Partnership: Interview Findings. International Public Management Review Vol. 15, Issue 2, www.ipmr.net

REFERÊNCIAS

European PPP Expertise Centre (EPEC) (2014). *Managing PPPs during their Contract life – Guidance for Sound Management*.

Grindle, M. S.; Thomas, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

ICMBio (2020). *Manual de Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação em Unidades de Conservação Federais*. Neofloresta.

Partnerships Victoria (2003). *Partnerships Victoria Guidance Material: Contract Management Guide*.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2012). *Introdução ao conceito de PPPs e Concessões. Guia de Referência*. Prefeitura do Rio de Janeiro/Banco Mundial.

Project Management Institute (2017). *Project Management Body of Knowledge (6ª edição)*. Capítulo 13. Pensilvânia: Project Management Institute, Inc.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2016). *PPP Certification Guide*. Capítulos 1, 7 e 8. Washington: World Bank Publications.

Public-Private Partnerships – Reference Guide (2012). *PPP Reference Guide*. Washington: World Bank Institute.

Ribeiro, M. P. (2011). *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Atlas.

Ribeiro, M. P. (2015). *20 Anos da Lei de Concessões, 10 Anos da Lei de PPP: viabilizando projetos de infraestrutura para desenvolvimento econômico e social*. São Paulo: Simplíssimo.

South African National Treasury (2004). *National Treasury PPP Manual. Module 6: Managing the PPP Agreement*. South African National Treasury.

Steven McCann, Guillermo Aranda-Mena and Peter J. Edwards (2014). *Managing Partnership Relations and Contractual Performance in the Operating Phase of Public Private Partnership: Interview Findings*, International Public Management Review Vol. 15, Issue 2, www.ipmr.net.



EXPEDIENTE

Instituto Semeia

Fernando Pieroni

Diretor-Presidente

Rodrigo Góes

Coordenador de Projetos

Stefanie Saturnino Silva

Analista de Projetos

Mauro Castex

Consultor

Ricardo Silva

Consultor



Toolkit para Parcerias

GUIA PARA GESTÃO DE CONTRATOS DE PARCERIAS EM PARQUES

semeia.org.br

