

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) ALEX MARRA DE MEDEIROS

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA:

A ferramenta ainda não utilizada pela Marinha do Brasil.

Rio de Janeiro

2020

CC (IM) ALEX MARRA DE MEDEIROS

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA:

A ferramenta ainda não utilizada pela Marinha do Brasil.

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (IM) SODRÉ

AGRADECIMENTOS

A Deus, por toda a benção e por ter me dado saúde e paz para eu prosseguir nos meus passos na busca de mais este degrau da minha carreira.

À minha esposa, Gleice, e minha filha, Gleice Keller, pelo amor, suporte, compreensão e incentivo incondicional ao longo deste curso. Sem vocês eu não teria o ambiente tranquilo e seguro para os meus estudos à distância.

Aos meus Pais, Raimundo e Vilma, que são os meus exemplos de honra, lealdade, moral e ética, que foram as bases da minha criação.

Ao Corpo Docente da Escola de Guerra Naval, que mesmo neste ano marcado por este novo normal trazido pela pandemia do COVID-19 soube de forma profissional e exemplar conduzir a construção do nosso conhecimento.

Ao meu orientador CF (IM) Sodré, que apesar do distanciamento social, me passou os seus ensinamentos e as orientações seguras que foram essenciais para a conclusão desta pesquisa.

E, por fim, aos amigos da Turma C-EMOS 2020, pela amizade e pelos bons momentos em que pudemos realizar um excelente intercâmbio de conhecimentos e de camaradagem.

RESUMO

O propósito desta dissertação é analisar as parcerias público-privadas (PPP) da Marinha do Brasil (MB) e, de posse desta análise, propor possibilidades e identificar as dificuldades para a implementação desta nova ferramenta. A PPP consiste em uma nova modalidade de concessão pública que surgiu como uma solução para atrair investimentos privados duradouros e confiáveis. Apesar de um pouco mais de quinze anos de vigência da Lei n.º 11.079, que instituiu normas gerais para a licitação e a contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, verificamos que não temos nenhum projeto efetivado por PPP. Os projetos analisados foram os do Arsenal de Marinha (AMRJ), do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN) e da Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN). Como resultados desta análise, foram propostas outras possibilidades para a efetivação de PPP, dentre as quais destaco a possibilidade de investimento em energias renováveis, que têm características de altos investimentos iniciais mas que, ao longo do seu funcionamento, apresenta um percentual de economia, o que, de certa forma, poderia viabilizar as restrições orçamentárias enfrentadas pela MB e, por fim, identificamos algumas dificuldades para a sua implementação.

Palavras-Chave: Parceria público-privada. Restrições orçamentárias. Energia Renovável. Vigência da Lei.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Trâmite dos processos de PPP da MB	38
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Responsável pelo pagamento por modalidade de concessão	27
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMRJ -	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
BID -	Base Industrial de Defesa
BNDES -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEFAN -	Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes
CF -	Constituição Federal
CGP -	Comitê Gestor de Parceria Público Privada
CM -	Comandante da Marinha
CNI -	Complexo Naval em Itaguaí
COGESN -	Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear
CPPI -	Conselho do programa de parcerias de investimentos da Presidência da República
DAdM -	Diretoria de Administração da Marinha
DEORG -	Departamento de Organização e Legislação
EB -	Exército Brasileiro
EMA -	Estado-Maior da Armada
END -	Estratégia Nacional de Defesa
EPPEX -	Escritório de Projetos do Exército Brasileiro
FAEP -	Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias
FGP -	Fundo garantidor de parcerias público-privada
MB -	Marinha do Brasil
MD -	Ministério da Defesa
MPOG -	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODS -	Órgão de Direção Setorial

OM -	Organizações Militares
OMOT -	Organização Militar Orientadora Técnica
OSCIPs -	Organizações da sociedade civil de interesse público
OSs -	Organizações sociais
PFI -	Project Finance Plan
PND -	Política Nacional de Defesa
PNM -	Programa Nuclear da Marinha
PNUD -	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PNR -	Próprio Nacional Residencial
PP -	Proposta de Projeto
PPI -	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP -	Parceria público-privadas
PRODE -	Produtos de defesa
ProSub -	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
TCU -	Tribunal de Contas da União
SD -	Sistema de defesa
SEORI -	Secretaria de Organização Institucional
SGM -	Secretaria-Geral da Marinha
SG-MD -	Secretário-Geral do Ministério da Defesa
SPE -	Sociedade de propósito específico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O ESTADO	11
2.1	O Estado Liberal.....	11
2.2	Estado Democrático de Direito.....	13
2.3	Estado Subsidiário.....	14
2.4	A Reforma do Estado.....	15
2.5	Contexto Histórico das PPP no Brasil.....	15
3	ASPECTOS TEÓRICOS DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	18
3.1	Noções Básicas das PPP.....	19
3.2	Concessão Comum.....	20
3.3	PPP.....	21
3.3.1	Conceitos.....	22
3.3.2	Características das PPP.....	23
3.3.3	Concessão Patrocinada.....	24
3.3.4	Concessão Administrativa.....	25
3.3.5	Similaridades entre as Concessões Patrocinadas e Administrativas.....	27
3.4	Modelagem de uma PPP.....	31
4	ANÁLISE DAS PPP NA MARINHA DO BRASIL	34
4.1	Trâmite das PPP nas Forças Armadas.....	34
4.2	Modelagem das PPP na MB.....	35
4.3	Trâmite das PPP na MB.....	36
4.4	As PPP da MB.....	38
4.5	As Possibilidades para Utilização das PPP na MB.....	43
4.6	As Dificuldades para Utilização das PPP na MB.....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A Parceria público-privada (PPP) incorporada às normas brasileiras em 2004 foi mais uma forma de privatização encontrada pelo Estado com a perspectiva de aumentar a participação do setor privado e reduzir a atuação estatal, o próprio vocábulo privatização evoca as ideias de gestão dos serviços públicos pelos entes privados e de gestão pelos métodos do setor privado. Assim, Rodriguez-Arana (1993 apud DI PIETRO, 2019) definiu o termo privatização:

“Um conjunto de decisões que compreendem, em sentido estrito, quatro tipos de atividades. Primeiro, a desregulação ou liberação de determinados setores econômicos. Segundo a transferência de propriedade de ativos, seja através de ações, bens e etc. Terceiro, promoção da prestação e gestão privada de serviços públicos.” Aqui destacamos esta terceira atividade, onde a promoção se caracterizou pelas PPP. “E, quarto, a introdução de mecanismo e procedimentos de gestão privada no mercado das empresas e demais entidades públicas.” (DI PIETRO, 2019).

No Brasil, a falta de segurança econômica e os riscos relacionados aos investimentos de longo prazo tornaram-se fatores que dificultavam a parceria com os setores privados, logo surge a PPP, instrumento já bastante utilizado em outros países, como forma de preencher tal lacuna e impulsionar o investimento estatal em obras de infraestrutura.

O objetivo principal deste estudo é analisar a aplicação das PPP na Marinha do Brasil (MB) e identificar as possibilidades e dificuldades na utilização desta ferramenta. Tendo em vista a complexidade do tema, serão avaliados apenas os aspectos relativos ao cumprimento das normas previstas na Lei das PPP e Leis correlatas que tenham relação direta com o tema.

Os objetivos intermediários da dissertação são: identificar as principais características da PPP, descrever sua aplicação na MB e identificar possíveis possibilidades e dificuldades para o melhor aproveitamento deste instituto; identificar a evolução do Estado e a

sua relação com o surgimento da PPP; identificar os objetivos principais da PPP; e identificar as razões para a MB optar pela PPP e os seus benefícios.

Vergara (2011) classifica as pesquisas em dois tipos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa será explicativa por ter como principal objetivo tornar algo inteligível, justificando os motivos para a ocorrência do determinado fenômeno. Já quanto aos meios, trata-se de investigação documental e bibliográfica, por utilizar documentos oficiais obtidos em órgãos públicos, além de material publicado em livros, revistas, jornais e artigos, como fontes de dados.

A pesquisa será apresentada nesta dissertação em cinco seções, sendo esta primeira seção a introdução. Na segunda seção, será abordada a evolução do Estado e a sua relação com o surgimento das PPP, seguido de um breve histórico da origem no Brasil. Na terceira seção, para uma melhor compreensão, abordaremos todo o referencial teórico das parcerias entre o público e o privado. Já de posse de todo o referencial teórico, analisaremos, na quarta seção, as PPP na Marinha do Brasil destacando as possibilidades e as dificuldades para a sua implementação.

Finalmente, na quinta seção do texto, apresentaremos as conclusões da pesquisa, identificando, após a análise das PPP na MB, as possibilidades e as dificuldades para a melhor utilização das PPP e, concluindo, será avaliado se o propósito desta dissertação foi atingido e serão apontadas sugestões para pesquisa futuras.

2 O ESTADO

Neste capítulo, faremos uma breve abordagem da evolução do Estado e a consequência desta evolução, quando novos princípios, institutos ou mesmo vocábulos surgiram, muitas vezes, para designar antigas fórmulas envoltas sob um novo enfoque e, dentre estes novos institutos, abordaremos o surgimento das parcerias entre o público e o privado, seguido de um breve histórico da aplicação destes novos institutos no Brasil.

2.1 O Estado Liberal

Os princípios do liberalismo, pregados pelo Estado Liberal, mostraram-se insuficientes para a proteção da liberdade e da igualdade. Este liberalismo transformou as grandes empresas em grandes monopólios, aniquilando e sufocando as empresas pequenas. Foi neste contexto que surgiu a nova classe social, o proletariado, em condições socioeconômicas precárias. O não intervencionismo estatal só aumentou as desigualdades (DIAS, 2013).

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), de acordo com Di Pietro (2019), o Estado assumiu um novo papel na sociedade, o papel de diminuir a desigualdade social e, para atingir essa finalidade, o Estado passa a intervir nos campos econômicos e sociais para auxiliar os menos favorecidos. A Declaração do Direito do Homem e do Cidadão, de 1789, afirmava no art. 1º que os homens nascem e são livres e iguais em direitos, porém esta igualdade e esta liberdade estavam gerando profundas desigualdades e a possível solução para a redução destas diferenças seria a restrição da liberdade em prol da igualdade.

O Estado Social, também conhecido como Estado de Bem-Estar, Estado de Desenvolvimento e Estado de Direito Social, como destacou Dias (2013), nasceu da preocupação com os interesses comuns, em consonância com o interesse público e o chamado

crescimento dos direitos sociais. Com isso, a lista de responsabilidades atribuídas ao Estado aumenta imensamente.

As responsabilidades atribuídas ao Estado foram divididas em três grandes grupos, assim pontuaram Ribeiro e Prado (2010): o primeiro, os serviços públicos quando foram criadas empresas estatais que seriam as responsáveis pela prestação desses serviços; o segundo grupo, atividades econômicas as quais o Estado deixou com a iniciativa privada, agindo apenas a título de intervenção; e o último grupo, atividades as quais o Estado considerou de interesse coletivo e não as definiu nem como serviços e nem tão pouco como atividades econômicas. Desenvolveu-se, então, para este último grupo, o conceito do fomento, que seria uma atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada. Este novo conceito vai dar origem aos diversos tipos de parcerias, sendo uma delas as PPP que é o foco do nosso trabalho.

O crescimento desmesurado da máquina estatal foi a primeira consequência negativa trazida pelo Estado Social, assim apontou Di Pietro (2019). A sociedade exige escola, saúde, moradia, transporte, proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico e artístico nacional e os mais variados serviços de interesses públicos e é, com o aumento dessas atividades, que o Estado passa a atuar em todos os setores colocando em risco a liberdade e a eficiência na prestação dos serviços.

A segunda consequência, de acordo com Dias (2013), foi o fortalecimento do Poder Executivo com a consequente degradação da governança instituída pelo princípio da separação dos poderes, porque o Executivo, para atuar, não podia ficar dependendo de lei, já que o trâmite total de uma nova lei dependeria de um complexo e demorado processo legislativo.

O crescimento do Estado trouxe consigo a burocratização da máquina administrativa, que nada mais era que a forma mais adequada de organizar o Estado a fim de assegurar a especialização, a hierarquização, a subordinação à lei e a impessoalidade. A pior

consequência trazida pela burocratização foi a ineficiência do Estado na prestação dos serviços causada, principalmente, pelo volume e pelas diversidades de atividades (Dias, 2013).

A consequência principal de toda essa mudança apontada por Di Pietro (2019) foi o aumento do controle e o Estado mínimo não era mais adequado para atuar nos mais variados setores da ordem jurídica, econômica e social. Com isso, a liberdade individual passou para um segundo plano em detrimento da intervenção Estatal, com o agravante de não cumprir com eficácia e eficiência a atividade fim do Estado Social de Direito: assegurar o bem comum ao realizar os direitos sociais e individuais nos vários setores da sociedade.

2.2 Estado Democrático de Direito

As novas transformações no papel do Estado trouxeram um novo elemento ao conceito do Estado Social, já que se almejava a participação popular no processo político, nas decisões do Governo e no controle da Administração Pública. Este novo conceito se caracteriza pela adição da ideia de Estado Democrático ao conceito já existente da concepção do Estado Social, no qual “o Estado é visto sob nova roupagem, sem deixar de ser Estado de Direito, protetor das liberdades individuais, e sem deixar de ser Estado Social, protetor do bem comum, passando a ser chamado de Estado Democrático” (DI PIETRO, 2019, p. 15).

Com o novo conceito de Estado de Direito, surgem duas novas exigências: a primeira seria a liberdade com dignidade, o que demanda uma forte intervenção estatal para a diminuição das desigualdades sociais e levar a todos o bem-estar social; e a segunda seria a subordinação da administração pública ao princípio da legalidade¹ (DI PIETRO, 2012), mas

¹ Princípio da legalidade, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objetivo a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2012).

não a submissão na sua concepção formalista, mas, sim, um Estado de Direito voltado para os ideais de justiça, o que podemos chamar hoje do Estado Democrático de Direito, que compreende o Estado Democrático com a participação popular juntamente com o Estado de Direito que compreende o senso de justiça material (DIAS, 2013).

2.3 Estado Subsidiário

O Estado Subsidiário, como definido por Dias (2013), foi mais uma nova ideia decorrente desta evolução, no qual o papel de fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada fica a cargo do Estado, de tal modo a permitir aos particulares o sucesso na condução de seus empreendimentos, em outras palavras, subsidiar a iniciativa privada quando ela seja ineficiente, cabendo ao Estado promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livre e igualmente dentro da sociedade.

A União Europeia, como forma de prestigiar a iniciativa privada, adota como postulados econômicos a liberdade de iniciativa e a livre concorrência, que vai se traduzir em dois postulados: o primeiro, serviços públicos exclusivos do Estado e contrários à livre iniciativa; e o segundo é a ideia de serviços públicos serem prestados somente por empresas estatais, o que vai de encontro ao princípio da livre concorrência. A consequência dessa nova ideia ressaltada por Di Pietro (2019) foi a privatização dos serviços públicos tradicionais.

Ressaltamos uma diferenciação, pontuada por Dias (2013), entre as formas de Estado Mínimo e de Estado Subsidiário, que não devemos confundi-las, este se caracteriza por exercer as atividades essenciais típicas do poder público e, também, as atividades sociais e econômicas que, porventura, o particular não venha a desenvolver, ou que as desenvolva de modo insatisfatório, cabendo ainda ao Estado fomentar e incentivar o setor privado. O Estado

Mínimo só exerce as atividades extremamente essenciais, delegando as demais para a iniciativa privada.

2.4 A Reforma do Estado

Os males instaurados pelo Estado e a crescente demanda da sociedade por serviços de qualidade evidenciaram a necessidade de uma reforma estatal e, com isso, as novas ideias de um estado moderno foram implementadas, como definido por Prado e Gamell (2013): privatização, fomento e parcerias com o setor privado, como forma de priorizar a liberdade individual e a livre concorrência. Uma outra ideia implementada foi a desburocratização como forma de buscar uma maior eficiência estatal na prestação dos serviços.

Tal reforma se caracterizou pela diminuição do tamanho do Estado, como forma de delegação de algumas atividades para a iniciativa privada e a consequente extinção de órgãos públicos, o que foi materializada pelas parcerias, e que serviu como fomento à iniciativa privada, quando esta se mostrou desinteressada em determinadas atividades de interesse público. A privatização trouxe consigo o conceito de eficiência ao introduzir procedimentos da iniciativa privada na forma tradicional da administração pública burocrática (DIAS, 2013).

2.5 Contexto Histórico das PPP no Brasil

O Estado Democrático de Direito Subsidiário asseverou três linhas de atuação: a primeira foi a privatização; a segunda, caracterizada pelo crescimento das técnicas de fomento; e, por último, a implantação de várias ferramentas de parcerias celebradas entre o setor público e o privado. Nos anos 90, por exemplo, o país passou por uma série de privatizações, quando

grandes empresas estatais foram privatizadas, causando uma redução da atuação do Estado, sobretudo no cenário econômico (RIBEIRO; PRADO, 2010).

As outras duas linhas de ação, fomentar a iniciativa privada e a celebração de parcerias, foram impulsionadas e incentivadas pelo governo federal por meio de edição de várias leis, dentre as quais destacamos: a Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública; a Lei n.º 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e de permissão da prestação de serviços públicos; e a Lei n.º 9.074 de 07 de julho de 1995 que estabeleceu normas para outorga e para prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Assim, é neste contexto de promoção da iniciativa privada e de busca de uma parceria entre o setor público e privado que as PPP foram institucionalizadas no Brasil pela Lei n.º 11.079 de 30 de dezembro de 2004.

Devemos notar, também, que esse modelo de PPP foi criado pelo Reino Unido por volta de 1992 e foi chamado de Project Finance Plan (PFI), sendo mais tarde chamado de Parceria público-privada. Posteriormente, esse modelo se espalhou para todas as partes do mundo, incluindo França, Portugal, Itália, Espanha, Austrália, África do Sul, Irlanda e outros países (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Curiosamente, no Brasil, mesmo antes da promulgação da Lei n.º 11.079, que estabeleceu as PPP no nível federal, já existiam leis estaduais que normatizavam tal instituto. O primeiro estado a implementar tal legislação foi o estado de Minas Gerais (Lei n.º 14.686, de 16 de dezembro de 2003), seguido pelo estado de Santa Catarina (n.º 12.930, de 4 de fevereiro de 2004), São Paulo (Lei n.º 11.688, de 19 de maio de 2004), Goiás (Lei n.º 14.910, de 11 de agosto) e Bahia (Lei n.º 9.290, de 27 de dezembro de 2004). No entanto, é necessário dizer que, desde a publicação da Lei n.º 11.079 / 2004, muitos outros estados promulgaram leis sobre PPP.

Por fim, conclui-se que tanto no Brasil como em todo o mundo as PPP não foram um evento repentino e, sim, um processo longo de transformação do Estado. Além disso, decorrem da necessidade de estabelecer um mecanismo por meio do qual as entidades públicas possam remodelar a infraestrutura básica e os serviços prestados à população, estabelecendo parcerias com o setor privado, a fim de promover o máximo possível de bem-estar social.

Apresentada a evolução do Estado e o conseqüente surgimento da PPP como objetivo intermediário da pesquisa, o capítulo seguinte apresentará os aspectos teóricos, conceitos básicos e modalidades de parcerias.

3 ASPECTOS TEÓRICOS DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

Neste capítulo, serão apresentados os aspectos teóricos das concessões de serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)², que tem como objetivo principal a atribuição, ao concessionário, do encargo de executar serviços públicos. Dentre as espécies de concessões, abordaremos as PPP, implementadas no Brasil no ano de 2004, pela Lei n.º 11.079, entretanto torna-se importante a compreensão inicial do real objetivo da aplicação deste instituto na administração pública.

A compreensão básica que se exige das parcerias instituídas pela Lei n.º 11.079/2004 é a de uma coordenação de interesses e riscos entre parceiros que se colocam numa relação horizontal de longo prazo, circunstanciada caso a caso, na qual convivem os planos públicos e privado. Compreensão que traz consigo a necessidade de serem acentuados os deveres de cooperação entre as partes contratantes (e terceiros), numa perspectiva de que o dever de cumprimento do contrato por parte do parceiro privado traz consigo o direito subjetivo público a ele assegurado de executar o contrato na forma pactuada, em cumprimento ao regime estatutário da parceria. Direitos e deveres que se irradiam (e trazem reflexos) aos demais envolvidos no projeto de parceria: parceria público, órgãos e entidades de controle e supervisão, usuários e terceiros (instalando-se os deveres laterais e reflexos de conduta) (SUNDFELD, 2011, p. 113).

Portanto, a seguir, será apresentado o embasamento teórico para o entendimento das principais características das PPP e, posteriormente, já com o embasamento teórico, analisaremos as PPP da MB, proporemos possibilidades e apontaremos dificuldades da utilização desta ferramenta na MB. Isso posto, faremos uma revisão das normas e da literatura existentes correlatas a tal instituto, que nada mais é que uma nova roupagem dada às privatizações e às concessões públicas.

² Constituição Federal:

“Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão sempre através de licitação, a prestação de serviço públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - Os direitos dos usuários;

III - Política tarifária; e

IV - A obrigação de manter serviço adequado.”

3.1 Noções Básicas das PPP

Foco de constantes debates no passado, e que perdura até hoje, é a ausência de investimentos em infraestrutura gerando pontos de estrangulamento, que são dificuldades estruturais em setores cujo não desenvolvimento impede o avanço e o desenvolvimento do setor econômico.

O Brasil, em 2004, ano da edição da Lei de PPP, era o quarto maior país do mundo com área de mais de 8.000.000 km², e ocupava a décima primeira economia mundial, possuía a terceira maior rede de estradas e a décima segunda rede de ferroviárias, logo o setor de infraestrutura era, e, ainda é, o suporte indispensável ao crescimento dos demais setores, a base física sobre a qual os diversos setores econômicos iriam se desenvolver e se comunicar, como ressalta Sundfeld (2011). A falha na infraestrutura significa pelo menos aumento de custos e a diminuição de competitividade. A falta de infraestrutura é um fator impeditivo para a instalação de atividades econômicas. Em ambos os casos, as dificuldades nos negócios vão agravar e, na maioria dos casos, os próprios operadores não vão resolvê-las.

Setor estratégico e focal para o desenvolvimento de um país, o desenvolvimento da infraestrutura se tornou um ponto crucial para o investimento estatal, porém a base da estrutura envolve projetos de alto custo, médio e longo prazos de execução e prazos longos de retorno dos investimentos. Essas características, aliadas aos riscos desses tipos de investimentos, tornaram o investimento no setor de infraestrutura um setor de pouca atratividade da iniciativa privada (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Afinal, o Brasil se defrontava com dois problemas para investimento em infraestrutura, como apontado por Sundfeld (2011): o primeiro, a restrição do orçamento público, que restringia os investimentos nestas bases econômicas; e o segundo, os riscos intrínsecos a estes tipos de investimento. Como forma de resolução desses problemas, o Brasil

editou uma série de leis que vieram a normatizar as parcerias entre o público e o privado, as quais serão detalhadas nos próximos tópicos.

3.2 Concessão Comum

A legislação brasileira vigente, ao adaptar o conceito de PPP de outros países, nos leva a interpretar o termo de duas formas jurídicas.

No sentido amplo, segundo Sundfeld (2011), são os diversos vínculos contatuais continuados estabelecidos entre a Administração Pública e os particulares. Nesse enfoque de parcerias, inclui-se alguns tipos de contratos conhecidos pelos administradores, como: a concessão de serviço público, os contratos de gestão com organizações sociais (OSs) e os termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), destacamos que esses vínculos, em sentido amplo, não são iniciativas novas, porém, têm se tornado crescente a sua utilização.

Outrossim, esses diversos vínculos de relação entre os entes não serão abordados no trabalho, cabendo somente um pequeno detalhamento no que diz respeito à concessão de serviço público, na sua forma tradicional, e às modalidades normatizadas pela Lei n.º 11.079/2004, que distingue duas formas de concessão, no sentido estrito da expressão, que são: concessão patrocinada e concessão administrativa.

As concessões de serviço público tratadas no art. 175 da CF são caracterizadas pelo seu objetivo, sua delegação ao concessionário o encargo de executar serviço público, mas o que vai diferenciar a concessão de serviço público das demais, basicamente, será o regime remuneratório.

A concessão comum, segundo o art. 2º, § 3º, da Lei n.º 11.079/2004, é aquela em que o concedente não paga contraprestação em pecúnia ao concessionário e em que a

remuneração básica decorre de tarifas pagas pelo usuário ou outras formas de receitas alternativas, não envolvendo pagamentos de natureza pecuniária ao concedente, neste artigo está o principal ponto que diferencia a concessão tradicional das PPP.

Sundfeld (2011) assim descreveu as concessões comuns que não estão incluídas no contrato de PPP. De fato, a única função do conceito de "concessão comum" é esclarecer que, além de várias legislações esparsas e correlatas, está vinculada apenas pelas Lei n.º 8.987/1995 e pela Lei n.º 9.074/1995, não se aplicando o disposto na Lei n.º 11.079/2004.

3.3 PPP

O discurso da incapacidade de investimentos do Estado permanecia e um novo mecanismo em matéria de contratos públicos, que tinha como objetivo principal o efeito de produzir um ambiente de maior segurança jurídica para a concretização desses investimentos, era necessário para atrair investidores privados.

A mensagem que acompanhou o projeto de lei ao Congresso assim justifica a sua adoção por parte do governo brasileiro: “As PPP alcançaram grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros” (DI PIETRO, 2019, p. 188).

Aprofundaremos os conceitos de PPP, mas não sem antes fazer uma observação a respeito da simultaneidade entre as Leis de Licitação, de Concessões e das PPP. Ao recorrer à Lei das PPP, aplica-se a previsão do art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n.º 4.657/1942), alertando que uma lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. Em outras

palavras, as Leis n.º 8.666/1993 e n.º 8.987/1995 permanecem inalteradas e somente serão aplicadas se a Lei das PPP expressamente assim declarar.

3.3.1 Conceitos

A Lei n.º 11.079/2004, que instituiu as normas gerais para a licitação e a contratação de PPP no âmbito da administração pública, não conceituou, no seu corpo, a definição do que seriam estas parcerias, portanto, utilizaremos definições de alguns autores para melhor exemplificação.

Embora não exista uma definição única padronizada internacionalmente, o “Public-Private Partnerships Reference Guide”, editado pelo Banco Mundial, apresenta um conceito geral sobre as PPP:

As parcerias público-privadas (PPPs) são um mecanismo para o governo adquirir e implementar infraestrutura pública e/ou serviços utilizando os recursos e expertise do setor privado. Quando os governos enfrentam o envelhecimento ou a falta de infraestrutura e exigem serviços mais eficientes, uma parceria com o setor privado pode ajudar a promover novas soluções e trazer financiamento (PUBLIC..., 2018).

Sundfeld (2011), em sentido amplo, define PPP como os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e os particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, já no sentido estrito, define PPP como vínculos que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tais quais definidas pela Lei Federal n.º 11.079/2004. Apenas esses contratos sujeitam-se ao regime criado por esta lei.

Para Di Pietro (2011), a PPP é definida em lei como concessão de serviço público, precedida ou não de obra pública, ainda que sujeita a regime jurídico um pouco diverso, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com

ou sem a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Justen Filho (2005) definiu PPP como um contrato com longo prazo de duração, através do qual a responsabilidade de executar obra pública e (ou) prestar serviço público é delegada ao sujeito privado, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, porém mediante uma garantia especial e reforçada prestada pela administração pública, responsável pela obtenção dos recursos no mercado financeiro, tendo como objetivo principal o preenchimento da lacuna que foi a garantia especial e reforçada do poder público ao setor privado, cuja finalidade seria a diminuição dos riscos de investimentos da iniciativa privada.

Dentre todas as definições de PPP, destacamos os seguintes pontos em comum da nova disciplina legal: gerar compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo; e nova fórmula contratual para a administração obter a prestação de um serviço público, com ou sem a execução da obra, por um parceiro privado.

Embora alguns juristas achem que as PPP se trata de privatização ou terceirização de competências públicas para o setor privado; outros, ao contrário, afirmam que as PPP é apenas um mecanismo legal e institucional pelo qual os riscos dos empreendimentos e seus possíveis ganhos são repartidos pelos parceiros público e privado (SUNDFLD, 2011).

Nos próximos itens, detalharemos as principais características e as modalidades de PPP, de concessão patrocinada e de concessão administrativa, destacando as suas similaridades e singularidades.

3.3.2 Características das PPP

As legislações existentes à época da edição da Lei das PPP não eram atrativas aos

parceiros privados que passariam a ter o dever de financiar os investimentos em infraestrutura, que, segundo Sundfeld (2011), era uma questão simples, devendo apenas complementar a legislação para viabilizar contratos específicos que, embora interessantes para a administração, ainda não podiam ser feitos, sendo por insuficiência normativa ou por proibição legal, assim a Lei das PPP se ateve a instituir as novas regras complementares, que segundo Di Pietro (2019) eram:

Primeiro — Criação de um adequado sistema de garantias que assegurasse o concessionário contra o inadimplemento do concedente e, para isso, a Lei das PPP criou um novo conceito chamado de concessão patrocinada que envolve o pagamento de adicional de tarifa pela administração. É fato que, no regime de concessões, já era possível que o concessionário obtivesse, além das tarifas cobradas dos usuários, outras fontes de receita, inclusive o próprio adicional pago pela administração, porém este novo modelo de PPP veio a suprir esta lacuna não preenchida pelas Leis já existentes. Com isso, a Lei de concessões separou as “concessões de serviço público” em dois grupos: as concessões patrocinadas, em que a previsão legal de pagamento de adicional de tarifa pela administração; e as concessões comuns, em que não existe esta previsão.

Segundo — Criação de mecanismos jurídicos para a celebração de contratos nos quais o concessionário assumisse os encargos do investimento e da implantação da infraestrutura estatal e, depois, a sua gestão, sendo remunerado por contratos de longo prazo. O propósito era usar as PPP em serviços administrativos em geral, como: serviços de infraestrutura penitenciária, policial, educacional, sanitária, judiciária etc. e, para tais fins, criou-se a concessão administrativa.

Dessa forma, fica esclarecido que os dois modelos de parcerias, normatizados pela Lei n.º 11.079/2014, foram implementados para o preenchimento dessas lacunas existentes, que eram as garantias contratuais para os investidores e a transferência da responsabilidade de

investimento para o setor privado. Assim as concessões patrocinadas e administrativas serão mais bem detalhadas nos próximos itens.

3.3.3 Concessão Patrocinada

A concessão patrocinada é uma modalidade, juntamente com a concessão comum, de concessão de serviço público pela qual a administração pública delega ao concessionário a execução de um serviço, precedido ou não de obra pública, mediante tarifa paga pelo usuário e acrescida de um pagamento em pecúnia pago pela administração pública ao privado. Neste ponto da Lei n.º 11.079 cabe uma ressalva nos termos do § 3º, art. 10, no qual existe a previsão de que a contribuição do parceiro público não poderá ser superior a 70% da remuneração total a ser recebida pelo parceiro privado, a não ser que haja uma autorização legislativa específica.

O que diferencia o conceito de concessão patrocinada da concessão de serviço público comum é a forma de remuneração, que deve incluir tanto a tarifa do usuário como a contraprestação da administração pública em forma de pecúnia, que tem como objetivo dar uma maior garantia ao concessionário, de acordo com o prescrito no § 1º, art. 2º da Lei das PPP. A forma como será realizada esta contraprestação em pecúnia encontra-se normatizada em seu art. 6º, que poderá ser efetuada por: I – ordem bancária; II – cessão de créditos não tributários; III – outorga de direitos em face da Administração Pública; IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; e V – outros meios admitidos em lei.

3.3.4 Concessão Administrativa

A concessão administrativa é dividida em dois tipos: o primeiro se caracteriza por ter a Administração Pública como usuária direta e a segunda a Administração Pública como usuária indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens,

nos termos do art. 2º, § 2º da Lei n.º 11.079. Alguns autores, segundo Sundfeld (2011) trazem outra nomenclatura para esta divisão: concessão administrativa de serviços públicos e concessão administrativa de serviços ao Estado, embora conservem o mesmo conceito de prestação de serviço indireto e direto respectivamente.

A concessão administrativa indireta é a concessão de serviços públicos previstos no art. 175 da CF, os quais são prestados diretamente à população sem a cobrança adicional de qualquer tarifa extra dos usuários, sendo a remuneração paga em pecúnia ao concessionário diretamente e totalmente pela Administração. Nesse caso, como afirma Ribeiro e Prado (2010), embora os administrados sejam os beneficiários diretos dos benefícios, a administração pública será considerada como usuária indireta e os direitos e responsabilidades econômicas deverão ser assumidos por ela.

A concessão administrativa direta é a que tem como finalidade a prestação dos serviços previstos no art. 6º da Lei de Licitações prestados diretamente à Administração a qual terá como contrapartida a responsabilidade pela remuneração à concessionária. Neste caso, essa modalidade se aproximará dos contratos regidos pela Lei de Licitações, porém o legislador, no art. 2º, § 4º, inciso III, proíbe que a concessão patrocinada ou administrativa firme contrato que tenha por objetivo apenas o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Neste ponto, assevera Di Pietro (2019), a PPP não poderá ter por objetivo só a construção de um hospital ou de uma escola, porque, nesse caso, o contrato se caracterizaria por ser de empreitada e seria regido pela Lei de Licitações. Após a construção da obra, tem que haver a prestação do serviço de que a Administração seja a usuária direta ou indireta, em outras palavras, após a empreitada deverá haver a gestão dos serviços pelo parceiro privado. A Lei prevê, ainda, no seu art. 2º, § 4º, inciso I, que haja um investimento mínimo de R\$ 10 milhões por parte da concessionária para a execução de obra ou de fornecimento de bens, de infraestrutura necessária aos serviços que serão prestados e

amortizados durante a vigência do contrato de acordo com o previsto no art. 2º, § 4º, inciso II.

Neste ponto da pesquisa, já podemos fazer uma diferenciação entre a concessão tradicional, a concessão patrocinada e a concessão administrativa no que tange a forma de remuneração à concessionária, a tabela 1, abaixo, exemplifica.

TABELA 1
Responsável pelo pagamento por modalidade de concessão

Modalidade	Responsável pelo Pagamento	
	Usuário	Administração Pública
Concessão Tradicional	100 %	0
Concessão Patrocinada	30 %	70%
Concessão Administrativa	0	100%

Fonte: O autor (2020)

3.3.5 Similaridades entre as Concessões Patrocinadas e Administrativas

Os contratos de PPP são regidos pela Lei das PPP e, adicionalmente, por um diversificado regime de legislação geral, como exemplificado no art. 3º, §1º, 2º e 3º, porém, neste ponto da pesquisa, faremos uma abordagem mais específica dos artigos da Lei n.º 11.079, apresentando pontos comuns entre as concessões e as novas ferramentas instituídas por esses modelos de parceria:

- a) o investimento em infraestrutura do concessionário não deve ser inferior ao montante de 10 milhões de reais e, após a conclusão, ela deverá ser utilizada para a prestação do serviço por um período não inferior a cinco anos e não superior a 35 anos. A característica da longa duração se justifica pela necessidade de amortização do investimento do concessionário;
- b) a Lei n.º 11.079/2004, em seu art. 10, estabelece a obrigatoriedade de processo licitatório, na modalidade de concorrência, para a contratação de PPP,

condicionando a abertura do procedimento à observância das formalidades.

- c) o art. 5º inciso III menciona a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, à força maior, a fato do príncipe³ e à álea econômica⁴ extraordinária. Isso significa que a Administração Pública não arcará sozinha com os prejuízos sofridos pelo concessionário, diferentemente do que ocorre nos demais contratos administrativos, devendo ser estabelecido em cláusulas contratuais a proporção que caberá a cada parte;
- d) a Lei n.º 11.079 prevê em seu art. 5º, inciso IX, o compartilhamento de ganhos econômicos. Isto porque, diferentemente do que ocorre nas concessões tradicionais, o poder público poderá oferecer garantias ao financiador, reduzindo os riscos do empreendimento e possibilitando o aumento dos ganhos por parte do concessionário, os quais deverão ser repartidos com o Governo, reduzindo proporcionalmente o valor da proposta.
- e) conforme normatizado no art. 7º, caput da Lei n.º 11.079, a contribuição do poder público somente terá início quando o serviço objeto do contrato estiver total ou parcialmente disponibilizado e a Lei continua no §1º facultando à administração, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível⁵ do serviço objeto do contrato da PPP. Neste ponto da Lei, surge a necessidade da figura do financiador e o Conselho Monetário Nacional regulamentará as diretrizes para a concessão do financiamento aos contratos das PPP.

³ Fato do Príncipe é um desequilíbrio contratual decorrente de ato ou fato do Poder Público, seja ele provocado por ato geral não relacionado diretamente com o contrato, como, por exemplo, a elevação de tributos (DI PIETRO, 2019).

⁴ Álea econômica corresponde a circunstâncias externas ao contrato, estranhas à vontade das partes, imprevisíveis, excepcionais, inevitáveis, que causam desequilíbrio muito grande no contrato, dando lugar à aplicação da teoria da imprevisão; a Administração Pública, em regra, responde pela recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (DI PIETRO, 2012).

⁵ Fruível – que pode ser usado, desfrutado ou usufruído; que se utiliza para aproveitar vantagens ou benefícios; que se pode fruir: cargo fruível; subsídio fruível.

- f) no seu art. 16, a Lei determinou a criação do Fundo Garantidor de Parcerias público-privada (FGP), com a seguinte finalidade — “prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais, em virtude das parcerias de que trata esta Lei”. O limite estabelecido foi de seis bilhões de reais e o que ficou caracterizado por esta criação foi a precipitação com que o fundo foi criado, gerando uma série de incongruências: Quem seria o administrador do fundo? Uma instituição financeira controlada ou uma assembleia de cotistas? Como seria a instituição do fundo? Quais seriam as receitas deste fundo? Tal série de divergências foi muito bem esclarecida por Di Pietro (2019), o fundo depende de leis específicas que detalhem as receitas que ficarão vinculadas, não podendo o fundo ser instituído burlando a norma constitucional, podendo até incorrer em improbidade administrativa.
- g) a Lei n.º 11.079 no art. 9º obriga o poder concedente que se constitua uma sociedade de propósito específico (SPE) antes da celebração do contrato, ela será incumbida de implantar e gerir o objeto do contrato, diferentemente da Lei n.º 8.987 que faculta essa constituição.
- h) nos dispositivos aplicados somente à União, temos o art. 14 — a obrigatoriedade da instituição por decreto do Órgão de Parcerias Público-Privada federais, que tem como competência: I – definir os serviços prioritários para a execução no regime de parceria público-privada; II – disciplinar os procedimentos para a celebração desses contratos; III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; e IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos.

O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) foi criado pelo art. 7º da Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016, e tem

como competência atribuir as funções ao Órgão Gestor, e é constituído pelos:

- I - Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- II - Ministro Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República;
- III - Ministro da Economia;
- IV - Ministro da Infraestrutura;
- V - Ministro de Minas e Energia;
- VI - Ministro do Meio Ambiente;
- VII - Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- VIII - Presidente da Caixa Econômica Federal; e
- IX - Presidente do Banco do Brasil.

A competência decisória sobre a contratação será do Órgão Gestor, dependendo para isso de manifestação prévia e fundamentada, conforme o art. 14, § 3º, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sobre o mérito do projeto e do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 da Lei n.º 11.079.

As licitações da União serão realizadas pelos próprios Ministérios ou Agências Reguladoras, dentro de suas áreas de competência, cabendo somente ao Órgão Gerenciador a autorização da abertura de certame e a aprovação do edital, o trâmite interno na Marinha será abordado no capítulo 3:

- i) em referência ao controle dos contratos, especificamente aos da União, a Lei das PPP define algumas competências, como: I – A obrigatoriedade de envio de relatório de desempenho dos contratos das PPP para o controle do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU), previsto no art. 14, §5º; II – No §6º do mesmo art., é exigido que o relatório de desempenho seja

disponibilizado ao público, por meio da rede pública de dados, atendendo ao princípio da publicidade⁶ inserido no art. 34 da CF; e III – O art. 15 outorga a competência aos Ministérios a às Agências Reguladoras para acompanhar e fiscalizar os contratos.

j) a previsão de penalidades a serem impostas a ambas as partes é própria dos contratos administrativos, porém a Lei nº 11.079 traz uma novidade que é a possibilidade de sanção à administração pública. A lei não estipula quais sanções seriam cabíveis para os envolvidos, apenas prevê a sua inclusão nos contratos.

3.4 Modelagem de uma PPP

O início da modelagem de uma concessão de PPP se caracteriza pela obrigatoriedade de licitação, na modalidade de concorrência, de acordo com o previsto no art. 10 da Lei n.º 11.079/04, o condicionamento do início do certame está relacionado à observância das seguintes formalidades:

- I – autorização pela autoridade competente, devidamente motivada com a demonstração da conveniência e oportunidade da contratação;
- II – demonstração de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷;
- III – submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública; e
- IV – licença ambiental prévia ou diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, caso o objeto necessite.

⁶ Princípio da Publicidade exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei (DI PIETRO, 2012).

⁷ A Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A autorização de abertura do processo licitatório, no âmbito da União, encontra-se disciplinado no art. 14, inciso III, no qual especifica que será instituído, por decreto ⁸, o órgão gestor de parcerias público-privadas, chamado de Comitê Gestor de Parceria Público Privada (CGP), responsável por autorizar a abertura da licitação e aprovação do seu edital. Já no art. 15, fica definido como competência dos Ministérios e Agência Reguladoras, nas suas áreas de competências, o encaminhamento do edital ao CGP para a aprovação.

A autorização do processo será precedida de estudo técnico referente à conveniência e à oportunidade da contratação e ao cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. A manifestação fundamentada do estudo técnico, quanto ao mérito ⁹ do projeto, será realizada pelo MPOG; já quanto à viabilidade da concessão de garantia e à sua forma, será manifestada pelo Ministério da Fazenda e, quanto aos riscos e os limites das despesas, que trata o art. 22 ¹⁰, a responsabilidade da manifestação será do Tesouro Nacional. Neste ponto, serão analisados a viabilidade econômico-financeira do modelo econômico-financeiro, o modelo do negócio, a estrutura de financiamento e a análise de riscos.

A Lei n.º 8.666, no seu art. 38, é aplicada, subsidiariamente, no mérito jurídico, no qual se exige o exame e a aprovação pela assessoria jurídica da administração e as modelagens jurídicas, editais e contratos serão observados.

Tais estudos detalhados, citados no parágrafo anterior, vão se traduzir em uma menor contraprestação do Poder Público e serviços de melhor qualidade: é o valor pelo dinheiro (*Value for Money*¹¹). Esta característica de conteúdo econômico é o fator motivacional para a

⁸ O Decreto n.º 5.385, de 04 de março de 2005, alterado pelo Decreto n.º 6.307, de 07 fevereiro de 2007, instituiu na União o CGP.

⁹ A manifestação quanto ao mérito aí se inclui vários aspectos, como o da razoabilidade e proporcionalidade, que exigem adequação entre meios e fins, exame da relação de custo-benefício, utilidade para interesse público, economicidade, entre outros (DI PIETRO, 2012).

¹⁰ A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

¹¹ A expressão Value for Money, quando se trata de PPP, é a ideia de melhorar serviços ao ter projetos com o mesmo custo que o setor público estaria disposto a gastar para entregar projetos semelhantes (Cui et al. 2019).

adoção de programas de PPP.

Apresentados os aspectos teóricos e normativos das PPP no Brasil, o próximo capítulo analisará as PPP na MB, possíveis possibilidades de implantação e as dificuldades para a utilização do instituto.

4 ANÁLISE DAS PPP NA MARINHA DO BRASIL

Neste capítulo, já de posse do referencial teórico abordado no capítulo anterior, serão analisadas as PPP na MB, detalhando os projetos prioritários, o trâmite das PPP, as Organizações Militares (OM) envolvidas e suas responsabilidades, bem como as peculiaridades que envolvem essa nova ferramenta.

4.1 Trâmite das PPP nas Forças Armadas

A Portaria n.º 1.851, de 24 de julho de 2014, do Ministério da Defesa (MD), definiu as diretrizes a serem seguidas em todas as fases de tramitação dos projetos de PPP no âmbito das Forças Armadas, desde a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos contratos. No art. 8º, a Portaria estabelece que a execução, a fiscalização e o acompanhamento dos contratos de PPP caberão aos respectivos órgãos proponentes, mas com a supervisão do MD.

De acordo com o art. 2º da Portaria mencionada acima, além dos requisitos estipulados em regulamentos específicos, a formulação de projetos de PPP também deve incorporar os seguintes elementos: os enunciados da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e das políticas de interesse do governo; o planejamento estratégico do órgão proponente; as orientações do MD quanto às iniciativas de articulação e equipamentos de defesa; e os planos de equipamentos e procedimentos aplicáveis à compra, à contratação e ao desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa prescritos pela Lei n.º 12.598 de 21 de março de 2012.

A Portaria estabelece, como prioritário, para a formulação de projetos de PPP do setor de defesa os seguintes temas: manutenção, integração, adestramento, balanceamento e

profissionalização das Forças Armadas; estruturação dos Comandos das Forças Armadas em torno de capacidades; produção científica e tecnológica; desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa; desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional; logística de manutenção de equipamentos de defesa; fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear; estruturas de apoio ao pessoal; delegação de tarefas executivas ao setor privado, com a finalidade de concentrar as atribuições do MD no planejamento, na execução e na fiscalização de atividades finalísticas dos respectivos órgãos (BRASIL, 2014b).

Outro ponto da Portaria que as Forças Armadas devem ter bastante atenção encontra-se discriminado no Parágrafo Único do art. 7º, estabelecendo que os recursos orçamentários referentes à execução das contratações decorrentes dos procedimentos licitatórios correrão, como regra geral, a conta do planejamento orçamentário e financeiro de cada órgão proponente.

4.2 Modelagem das PPP na MB

A PPP é disciplinada internamente na MB pela Circular n.º 23, de 19 de dezembro de 2019, da Secretaria-Geral da Marinha (SGM). Esse documento tem como propósito divulgar o instrumento e disseminar os procedimentos necessários à sua implementação pelos setores da MB.

O edital e a minuta de contrato de uma PPP para a realização de uma licitação são resultantes de uma série de estudos e projetos, já descritos no Capítulo 3. Estes estudos vão demandar recursos humanos qualificados em áreas distintas e, para isso, a MB recorre à utilização de serviços prestados por empresas de consultoria para o desenvolvimento destes projetos, entre os quais o subitem 3.6 da Circular n.º 23, da SGM destaca:

- a) abertura de chamamento público, via procedimento de manifestação de interesse, conforme o Decreto n.º 8.428 (BRASIL, 2015);

- b) utilização da estrutura interna da própria administração pública;
- c) convênio/acordo de cooperação técnica com entidades fomentadoras de projetos de PPP, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- d) contratação de serviços técnicos profissionais especializados;
- e) receber sugestões de projetos, sendo vedado qualquer ressarcimento; ou
- f) celebração direta de contrato de prestação de serviço técnicos profissionais especializados diretamente com o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias¹² (FAEP), em conformidade com o Capítulo V da Lei n.º 13.334 (BRASIL, 2016a). Nessa mesma Lei, no art. 15, autoriza o FAEP ser contratado diretamente por órgãos e entidades da administração pública para prestar serviços técnicos profissionais especializados visando à estruturação de contratos de parceria e de medidas de desestatização.

4.3 Trâmite das PPP na MB

O trâmite interno das PPP segue o fluxo descrito na FIG. 1, e as OM que vislumbrem a utilização da ferramenta, OM Proponente, deverão seguir os seguintes procedimentos conforme a Circular n.º 23, da SGM:

- 1º - a OM Proponente deverá encaminhar um formulário com a Proposta de Projeto (PP) para a Diretoria de Administração da Marinha¹³ (DAdM), via Órgão de Direção Setorial (ODS) e SGM. Caberá à OM proponente, com a assessoria da DAdM, aprovar os estudos elaborados pela empresa contratada;

¹² FAEP tem por finalidade a prestação onerosa, por meio de contrato, de serviços técnicos profissionais especializados para a estruturação de parcerias de investimentos e de medidas de desestatização.

¹³ A DAdM é a OM centro de referência de conhecimento de PPP, e é a Organização Militar Orientadora Técnica (OMOT) para os referidos assuntos.

- 2º - ao ODS cabe a ratificação da PP e à SGM verificar, junto ao MD e à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), a aplicabilidade da PPP. A SGM deverá emitir o parecer do enquadramento da proposta como PPP;
- 3º - após o despacho favorável, a DAdM efetuará a análise detalhada da PPP, remetendo-a para o Estado-Maior da Armada (EMA);
- 4º - somente após a aprovação do EMA e a ratificação do CM, a PP será remetida à SGM, para que seja encaminhada ao Secretário-Geral do Ministério da Defesa (SG-MD), com cópia para DAdM, solicitando a inclusão da proposta como empreendimento do PPI para a execução pelo regime de PPP. Caberá à SGM acompanhar a tramitação do processo junto aos Órgãos extra-MB, mantendo informadas as OM envolvidas no processo;
- 5º - caberá à Secretaria de Organização Institucional (SEORI), no âmbito da SG-MD, o processamento da proposta, por intermédio do Departamento de Organização e Legislação (DEORG), para fim de deliberação junto ao MD;
- 6º - após a aprovação da proposta, o CPPI encaminhará para a publicação, em Decreto Presidencial, a inclusão do projeto no Programa e autorizará a publicação do edital; e
- 7º - após a autorização para a publicação do edital de licitação e concluídos e aprovados todos os estudos mencionados, a OM proponente será a responsável pela execução do procedimento licitatório e pela implementação da PPP, com a assessoria da DAdM e o apoio do PPI.

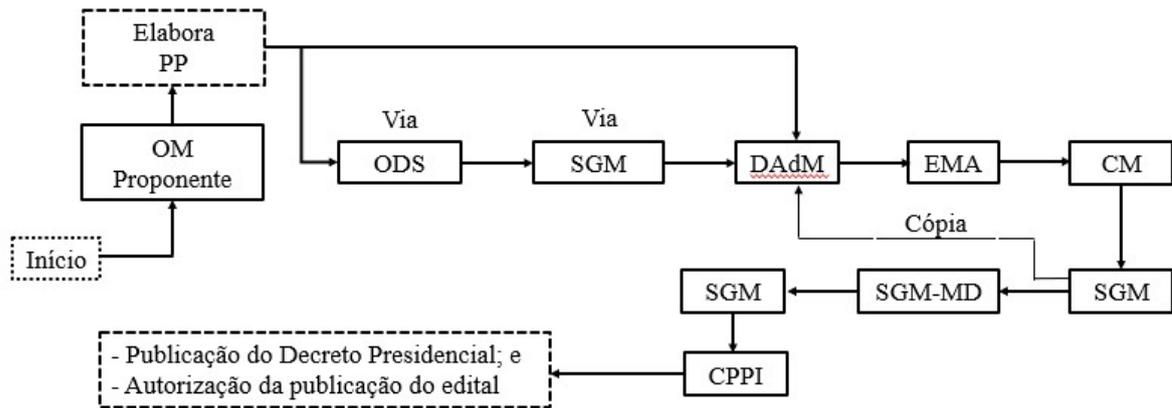


FIGURA 1 - Trâmite dos processos de PPP da MB
Fonte: O autor (2020).

Os estudos sob a responsabilidade da OM Proponente estão descritos no subitem 3.5 da Circular nº 23 e compreendem os seguintes estudos: de demanda; de arquitetura e engenharia; socioambiental; de avaliação econômica e financeira; de modelagem de negócio e de modelagem jurídica. Caberá à OM Proponente designar militares para comporem o comitê gestor da PPP que, juntamente com a DAdM, analisará os estudos citados (BRASIL, 2020).

4.4 As PPP da MB

A normatização da PPP no âmbito federal se deu pela edição da Lei nº 11.079, data de 30 de dezembro de 2004, mas foi somente após quase seis anos da edição da lei que o MD, por meio do Ofício nº 14.355/SEORI-MD, de 24 de novembro de 2010, solicitou à MB os projetos em estudo ou concluídos que poderiam ser executados por PPP.

A SGM, após consulta aos ODS, encaminhou a resposta ao MD propondo três projetos: 1º - PPP do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ); 2º - PPP para a implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN); e 3º - Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) (SILVA; CARLOS, 2014,

p. 92). Porém, foi somente no final de 2011, por intermédio do MD junto ao MPOG, que estes projetos foram classificados como prioritários para a execução por PPP. Com isso, notamos que somente após sete anos da edição da lei que a MB pôde iniciar a utilização desta nova ferramenta.

A característica que marcou o início dos projetos das PPP na MB foram as propostas voltadas para a atividade meio. Já antecipando os resultados de todos os planejamentos, não temos, hoje, nenhum projeto efetivado por PPP. Nos subitens abaixo vamos detalhar um pouco mais cada um desses projetos.

1º - PPP do AMRJ

A PPP do AMRJ tinha por objetivo a busca da melhoria do desempenho operacional no cumprimento da sua missão¹⁴ e a eficácia de sua gestão, de adequar a capacidade de atendimento com a demanda de serviços e de assegurar a prontidão operativa dos meios navais da MB (BRASIL, 2011b).

No final de 2014, por meio do Ofício n.º 157, da SGM, ainda sem ter sido realizado nenhum tipo de estudo para a implantação do projeto, a Alta Administração Naval decidiu por não dar prosseguimento ao referido projeto e assim justificou a sua decisão:

A Alta Administração Naval decidiu por não dar prosseguimento ao referido projeto, tendo em vista que a sua concretização diminuiria acentuadamente o grau de controle que a MB teria sobre todo o processo de manutenção de seus meios, gerando uma longa, indesejável e temerária dependência do desempenho e do comprometimento da iniciativa privada com a atividade-fim daquele estaleiro naval, qual seja, a manutenção dos meios flutuantes que compõem o poder naval brasileiro e da construção naval militar (BRASIL, 2014b).

2º - PPP do CEFAN

A PPP do CEFAN tinha como objetivo proporcionar infraestrutura adequada que

¹⁴ Missão do AMRJ – “Construir, manter e reparar Meio Navais da Marinha do Brasil com excelência em qualidade e tecnologia, visando à satisfação do cliente, contribuindo para a garantia da Segurança Nacional e respeitando o indivíduo, sociedade e o meio ambiente”.

permitisse, por meio de esporte, a efetiva realização de ações de inclusão social, além de proporcionar uma grande oportunidade de visibilidade da MB perante a sociedade brasileira, incentivando, também, a integração social entre as comunidades e as Forças Armadas; e de infraestrutura adequada para a efetiva atuação na detecção e no desenvolvimento de atletas de alto rendimento, proporcionando um status de excelência no esporte nacional (BRASIL, 2011). Outro ponto de grande relevância, à época, em relação ao projeto era a possibilidade da participação do CEFAN no esforço para o Brasil sediar os Jogos Olímpicos de 2016. Suas instalações poderiam ser utilizadas no treinamento de atletas olímpicos brasileiros (BRASIL, 2011).

As fases de estudos foram realizadas por um Consórcio constituído pelas empresas Ernst & Young Terco Assessoria Empresarial Ltda, Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados, sendo custeadas com recursos do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), que faz a gestão dos recursos utilizados para esse fim (BARROSO, 2015).

A decisão sobre a oportunidade e a conveniência do prosseguimento do processo licitatório caberia à MB, após o recebimento e análise dos estudos de demanda, de arquitetura e de engenharia, socioambiental, de viabilidade econômico-financeira e de estudos jurídicos realizados pelo Consórcio.

Após a análise desses estudos, alguns pontos merecem destaque: os níveis de utilização das instalações esportivas com taxas médias de utilização abaixo de 50% da capacidade e a constatação de uma quantidade relevante de instituições interessadas na utilização das instalações, porém, poucas instituições indicaram possuir disponibilidade para pagar pela utilização.

A simulação de contraprestação considerou o tempo de concessão de 25 anos com o início do pagamento previsto a partir do terceiro ano; das contraprestações apresentadas à

SPE, o modelo que inclui somente a manutenção das instalações com possibilidade de exploração da capacidade ociosa foi a considerada como a mais atraente e a menos onerosa para a administração e se enquadraria perfeitamente no conceito de PPP.

A contraprestação a ser paga pela Administração à contratada referente ao investimento em instalações e à sua operação e manutenção, considerando-se o período de 2016 a 2036, totalizariam R\$ 241.000.000,00 (duzentos e quarenta e um milhões de reais), correspondendo a uma média anual de aproximadamente R\$12.000.000,00 (doze milhões de reais), (CAMPOS, 2013), valor bem acima do custo anual de manutenção que gira em torno de R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais) (BRASIL, 2013).

Com base nos estudos de viabilidade realizados, Barroso (2015) asseverou, que a contraprestação geraria um compromisso futuro para a MB, que implicaria necessidade de reserva de parcela expressiva de seu orçamento. Observou, ainda, a existência de vários compromissos já assumidos pela MB, previstos na END, em um contexto de restrição orçamentária.

De posse de todos os estudos, a alta Administração Naval pediu o cancelamento do processo, por meio do Ofício nº 85/SGM, datado de 02 de fevereiro de 2014, decidindo não dar prosseguimento a ele, em decorrência de os estudos de avaliação econômica e financeira terem evidenciado que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos da MB, como resultado da sua implementação. Aliado aos fatos, o momento político vigente no país, tais como as eleições Presidenciais e a realização de grandes eventos esportivos.

3º - PPP da COGESN

A PPP da COGESN, que fazia parte do Programa Nuclear da Marinha (PNM) e do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (ProSub), tinha por objetivo a construção de empreendimentos residenciais e comerciais a serem empregados como Próprio Nacional Residencial (PNR) a fim de atender aos militares que fossem designados para as OM do

Complexo Naval em Itaguaí (CNI) (BRASIL, 2011c).

O empreendimento compreendia a construção, em terreno indicado pela MB, e a manutenção, por parte da contratada, de 392 novas unidades, com área construída de cerca de 100 m² cada unidade. Além destas, a contratada deveria realizar também a manutenção em mais 396 unidades já construídas no bairro de Campo Grande, Rio de Janeiro. O escopo do empreendimento compreendia, além dessas, outras obrigações e especificações detalhadas no Termo de Referência.

O custo total do empreendimento foi orçado em 1,2 bilhão de reais e o prazo da concessão foi fixado em 30 anos, os estudos de viabilidade foram iniciados em maio de 2013 só sendo concluídos no ano de 2015, os estudos realizados foram: demanda, arquitetura, engenharia, socioambiental, modelagem do negócio e avaliação financeira, análise econômica e modelagem jurídica (minuta de edital e contrato).

A MB, ao analisar os estudos realizados, por meio do Ofício n.º 34, da SGM, datado de 11 de abril de 2016, decidiu pela inviabilidade do projeto. Mais uma vez, devido aos elevados valores das contraprestações a serem oferecidas, sem a previsão de recebimento dos recursos orçamentários correspondentes, como efeito da conjuntura orçamentária e financeira vigente.

Em resumo, após quase 16 anos de vigência da Lei das PPP, nenhuma PPP foi efetivada pela MB. Das que foram priorizadas no ano de 2011, todas ficaram caracterizadas por serem “atividades-meio”. A PPP do AMRJ, que tinha por objetivo a busca da melhoria do desempenho operacional, não deu prosseguimento por questões estratégicas e de dependências. A PPP do CEFAN, que tinha como objetivo a manutenção das instalações com possibilidade de exploração da capacidade ociosa, também não teve prosseguimento em virtude de os estudos de avaliação econômica e financeira terem evidenciado que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos. A PPP da COGESN, que tinha o objetivo de construir PNR na área de Itaguaí, também não deu continuidade devido aos elevados valores

das contraprestações, sem a previsão de recebimento dos recursos orçamentários correspondentes. Em outras palavras, o fator preponderante e impeditivo para que se efetive uma PPP tem sido a questão orçamentária e o comprometimento dos já escassos recursos.

4.5 As Possibilidades para Utilização das PPP na MB

Como já dito no item anterior, temos, após quase 16 anos de vigência da Lei n.º 11.079, nenhuma PPP efetivada pela MB e, das três PPP que foram priorizadas no passado, podemos verificar que houve pouca exploração das possibilidades previstas nas normas dessa nova ferramenta. Será com este enfoque que listaremos possíveis novas propostas a serem analisadas pela MB:

- a) Compras, contratações e desenvolvimento de produtos de defesa (PRODE) e sistema de defesa (SD), disciplinados no art. 5º da Lei n.º 12.598, de 21 de março de 2012, que foi denominada como novo marco das contratações, que dispõe que tais contratações podem ser realizadas sob a forma de concessão administrativa, uma das modalidades de PPP, de que trata a Lei n.º 11.079/04. A utilização de PPP para fins militares possui vastos exemplos em outros países, podendo ser citado como exemplo os Estados Unidos da América e o Reino Unido. As possibilidades de estruturação de projetos de PPP são inúmeras e adaptáveis às necessidades de suprir ou aperfeiçoar as capacidades militares desejadas. Os projetos variam desde desenvolvimento, planejamento, produção, manutenção, renovação e treinamento de pessoal envolvendo determinados produtos como aviões, helicópteros, carros de combate e até satélites (PRADO, 2013).
- b) Devido às experiências passadas das PPP na MB, quando ficou evidenciado que

haveria um significativo incremento dos gastos durante a vigência do contrato e que, por este motivo, não foi dado prosseguimento às mesmas, vislumbrou-se a possibilidade de investimentos na implantação de energias renováveis¹⁵ nas OM, na modalidade de concessão administrativa. Esta possibilidade seria viável por dois motivos.

O primeiro está relacionado com o art. 7º da Lei n.º 11.079, este define que a contraprestação da administração pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato e a Lei continua no § 1º facultando à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível do serviço objeto do contrato. Em outras palavras, a administração só iniciaria o pagamento quando parte do serviço pudesse ser usufruído.

O segundo motivo tem correlação com o tipo de empreendimento, com a forma da contraprestação descrito no item anterior. Por ser um empreendimento caracterizado por altos investimentos iniciais, mas que, ao longo dos anos, este investimento inicial é compensado pelo percentual de economia, o que o torna, a princípio, um projeto passível de contornar o impacto das restrições orçamentárias que impossibilitaram o prosseguimento das PPP passadas.

A estimativa do impacto orçamentário-financeiro para este tipo de projeto deverá ser estudada com mais detalhe, tendo especial atenção aos efeitos financeiros decorrentes da possível redução de despesas, característico dos empreendimentos de energia renováveis, nos exercícios em que vigorar o contrato da concessão.

c) Outra possibilidade que poderia ser priorizada, novamente, seria a construção de

¹⁵ São exemplos de energia renováveis: solar, eólica, hidráulica, de biomassa, geotérmica, energia dos oceanos e energia de hidrogênio.

PNR para os nossos militares, haja visto que existe uma grande defasagem na quantidade para o efetivo da força e, em contrapartida, o mercado da construção civil brasileiro tem demonstrado, nos últimos anos, ser bastante atraente e aquecido, diferentemente da Base Industrial de Defesa (BID) para aquisições de PRODE e SD.

O mais importante seria não perdemos a experiência do processo dos PNR de Itaguaí que, mesmo não dando certo por questões orçamentários, poderia, após passar por algumas alterações, ser priorizado novamente.

4.6 As Dificuldades para utilização das PPP na MB

Após algumas tentativas frustradas de contratos de PPP na MB, detalharemos alguns pontos da Lei e até características do Brasil que trazem algumas dificuldades para a implementação da ferramenta.

- a) Uma característica da PPP é a de gerar compromissos financeiros firmes e de longo prazo. Associada a tal característica, temos a responsabilidade fiscal do administrador em assumir tais compromissos. Esses cuidados de responsabilidade encontram-se normatizados no art. 167 da Constituição Federal¹⁶; Lei n.º 4.320/196¹⁷, Lei de Responsabilidade Fiscal e, com a Lei das PPP, todas estas exigências foram reafirmadas no seu art. 10 e tiveram os seus

¹⁶ art. 167 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta

¹⁷ Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

limites de despesas especificados nos art. 22 e 28. Com todas essas exigências legais, associadas à forte instabilidade econômica que o Brasil vive nos últimos anos, torna a utilização da PPP um instrumento de difícil aplicação tanto por parte da administração pública, que não quer se arriscar em um contrato que pode levar até 35 anos, como também a iniciativa privada que não se predispõe a assumir riscos tão elevados decorrentes desta instabilidade.

- b) Como descrito na Circular n.º 23 da SGM, a modelagem de uma PPP é uma questão muito complexa e difícil e que exige uma série de estudos, projetos, levantamentos e investigações que, no final, vai dar origem a um edital e a uma minuta de contrato, o que demanda tempo para a elaboração destes documentos e demanda a necessidade de uma equipe multidisciplinar com capacidades técnicas em diferentes áreas (BRASIL, 2020). Associada a tal especificidade temos a característica de rotatividade de pessoal nas OM da MB. Estes dois fatores podem gerar, ao longo do tempo, a perda do conhecimento sobre o assunto.

O Exército Brasileiro (EB) apresenta em sua estrutura um exemplo bastante interessante: existe uma OM denominada Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPPEX¹⁸), criada em 10 de setembro de 2012 e comandada por um General de Divisão, que tem como uma de suas competências realizar a gestão de projetos de PPP.

- c) Um outro fator que o gestor público deve ter muito cuidado é com o princípio da legalidade, condição *sine qua non* do estado de Direito. A busca por instrumentos de gestão próprios do direito privado pode colocar este princípio em risco e, assim, descreve:

¹⁸ Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br>.

A Administração Pública brasileira não escapa a esse tipo de problema, pois, conforme assinado nas primeiras linhas deste item, os governantes atropelam a lei a todo momento, em especial na busca de instrumentos de gestão próprios do direito privado, fugindo, desse modo, às “amarras” do regime jurídico administrativo (DI PIETRO, 2019).

O administrador público deve buscar sempre a eficácia que a Constituição exige nas prestações dos serviços, sem nunca se confundir com a eficiência pregada pelo setor privado e terá que ter sempre ao seu lado o ordenamento jurídico por mais que comprometa a eficiência do serviço. Em outras palavras, o gestor deve ter sempre à mão a possibilidade de utilização das ferramentas sem nunca deixar de lado os princípios que regem a administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Parceria Público-Privada foi mais uma forma de privatização incorporada às normas brasileiras, e que tinha como perspectiva o aumento e a facilitação da participação privada nos serviços estatais e, assim, reduzir o tamanho da máquina estatal. No Brasil, a falta de segurança econômica e os riscos de investimentos de longo prazo tornaram-se fatores que dificultavam a cooperação com o setor privado. Nesse contexto, adaptando as experiências de outros países, a PPP surge como forma de preencher esta lacuna deixada pelas parcerias convencionais.

Neste trabalho, buscamos identificar e entender melhor o que é uma Parceria Público-Privada, o motivo do surgimento desta nova ferramenta e, como objetivo principal, analisar mais detalhadamente as propostas de PPP na MB. Por fim, propor possibilidades e identificar dificuldades para a utilização da PPP na MB.

Diante da importância da ferramenta para a administração pública, o trabalho foi dividido em cinco capítulos: o primeiro capítulo foi destinado a descrever a importância da ferramenta e o porquê da sua utilização na administração pública e, principalmente, na MB.

No segundo capítulo, traçamos um breve histórico, detalhando as formas e a evolução do Estado, e demonstramos a relação desta evolução com o surgimento das PPP no mundo e no Brasil, esclarecemos qual foi a real necessidade do Estado e da sociedade em adotar esta nova ferramenta.

No terceiro capítulo desta dissertação, apresentamos os fundamentos legais que utilizamos para analisar as PPP na MB. Apresentamos as características da Lei n.º 11.079/2004, bem como as principais diferenças entre as concessões comuns e a nova ferramenta. Foram apresentadas as modalidades de PPP, a concessão patrocinada e a concessão administrativa, as suas similaridades e as suas diferenças. A partir disso, obtivemos um conhecimento legal para

a análise da aplicação da ferramenta na MB.

No quarto capítulo, já de posse de todo o embasamento teórico, descrevemos o trâmite das PPP nas Forças Armadas e na MB, demonstrando as suas características e especificidades, para aí, sim, analisarmos as PPP na MB.

Após a análise das três PPP priorizadas da MB: 1ª - busca da melhoria do desempenho operacional da AMRJ; 2ª - melhoria das instalações do CEFAN; e 3ª - construção de PNR em Itaguaí, chegamos à conclusão que nenhuma delas foi efetivada. A primeira não foi dada prosseguimento por motivo estratégico e as outras duas por motivos de restrições orçamentárias. Vimos também que todas se caracterizaram por ser “atividades-meio” e que demandaram vários anos de estudo até a tomada de decisão final de inviabilidade do projeto.

Os resultados da aplicação das parcerias na MB, após 16 anos de vigência da Lei, não foram promissores. Não temos uma única PPP efetivada. Como resultado da análise desses resultados, foram propostas três possibilidades que podem se tornar viáveis num futuro próximo: 1ª - aquisição de PRODE e SD como forma de incentivar a BID e também por ser uma atividade finalística, diferentemente das PPP priorizadas e não finalizadas no passado; 2ª construção de PNR a fim de aproveitar a característica do mercado de construção civil, que tem se mostrado atrativo nos últimos anos; embora já tenha sido tentado no passado, este tipo de PPP tem um histórico de sucesso em outros países e 3ª e a última proposta seria a PPP para a implantação de energia renováveis.

A terceira possibilidade proposta, energia renováveis, traz uma característica peculiar e diferente aos projetos anteriores. Como já dito, é um tipo de projeto com um alto investimento inicial mas que, em contrapartida, gera uma economia no futuro. Este talvez seja um processo que mereça uma atenção especial e que fica como recomendação para pesquisas futuras, com maior detalhamento em relação à viabilidade econômico-financeira e sobre ao impacto fiscal, o que possibilitaria avaliar a viabilidade da utilização desse tipo de

empreendimento.

Finalmente, ainda no capítulo 4, identificamos as dificuldades para a implantação destas PPP: restrições orçamentárias somadas à responsabilidade fiscal dos gestores públicos; complexidade na modelagem e o perigo do administrador ao tentar buscar a eficiência da administração privada e colocar em risco o princípio da legalidade.

Considerando a complexidade do tema e a confidencialidade dos projetos do estudo, onde, por questões de sigilo, algumas fontes não estavam disponíveis, alguns dados não disponíveis poderiam trazer maior detalhamento ao trabalho. Acrescenta-se a limitação do tamanho desta dissertação para discorrer sobre um tema tão complexo. Entretanto, pode-se considerar que as informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa foram devidamente apresentadas.

O propósito deste estudo foi alcançado, tendo em vista que o referencial teórico e as pesquisas realizadas possibilitaram analisar as PPP da MB, propor algumas possibilidades e identificar as dificuldades desta ferramenta. Assim, finalizando este estudo, concluímos que a Parceria Público-Privada é, sim, uma ferramenta de possível aplicação: bastam a vontade política, os estudos detalhados e a priorização da Alta Administração Naval.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Denys Sodré. **A Parceria Público-Privada (PPP) como ferramenta para viabilizar projetos da Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro: EGN, 2015. 43 p.

BITTENCOURT, Sidney. **Parceria público-privada passo a passo: comentários à Lei nº 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de PPP na administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 293 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.428 de 02 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 06 abr. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1922, 15 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 17, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.598 de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 22 mar. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.766 de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 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, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996,

10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 23, 28 dez. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.334 de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 set. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 46, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministério da Defesa. Portaria normativa nº 1.851/MD, de 24 de julho de 2014a. Dispõe sobre as diretrizes para a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos projetos de parcerias público-privadas (PPP) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 141, p. 14, 25 jun. 2014b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2. ed. Brasília, DF, 2008, 71 p.

BRASIL. Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes. **Ofício nº 434/2011**, Anexo 18: termo de Referência para contratação de consultoria. Rio de Janeiro: CEFAN, 2011.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **Circular nº 23/2020**. Divulga o instrumento da Parceria Público-Privada e dissemina os procedimentos necessários à sua implementação pelos Setores da Marinha do Brasil. Brasília, DF: SGM, 2020.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **Ofício nº 34/2016**. Rio de Janeiro: SGM, 2016b. 2 p.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **Ofício nº 150/2011**. Rio de Janeiro: SGM, 2011b.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **Ofício nº 423/2011**. Rio de Janeiro: SGM, 2011c.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **Ofício nº 157/2014**. Rio de Janeiro: SGM, 2014b. 2 p.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **Ofício nº 120/2013**. Rio de Janeiro: SGM, 2013. 3 p.

CAMPOS, Luiz Cláudio; GUSMÃO, Gustavo (ed.). **Relatório de Estudo de Demanda**: projeto PPP CEFAN. Rio de Janeiro: Ernst & Young Terco Assessoria Empresarial Ltda, 2013. 223 p.

CUI, C.; WANG, J.; LIU, Y.; COFFEY, V. **Relationships among Value-for-Money Drivers of Public-Private Partnership Infrastructure Projects**. *Journal of Infrastructure Systems*, 2019. Disponível em:< <https://ascelibrary.org/doi/10.1061/%28ASCE%29IS.1943-555X.0000479>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 932 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 429 p.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 313 p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 1246 p.

PRADO, L. N.; GAMELL, D. **Regime especial de contratação de produtos e sistemas de defesa militares no Brasil: oportunidade para desenvolvimento de uma Indústria Nacional de Defesa e Parceria Público-Privadas**. Brasília, DF, 2013. p. 44. Disponível em: <<https://www.slideshare.net/navarroprado/novo-regime-de-contrataes-militares-verso-para-crticas>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PUBLIC-Private Partnerships. **World Bank Group - Public-Private-Partnerships Legal Resource Center – PPP LRC**. Washington: World Bank Publications, 2018. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

RELATÓRIO dos estudos de Arquitetura e Engenharia: projeto PPP CEFAN. Rio de Janeiro: Ernst & Young Terco Assessoria Empresarial Ltda, 2013. 87 p.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à lei de PPP: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2010. 479 p.

RODRIGUES-ARANA, Jaime. **La privatización de la empresa pública**. Madri: Montecorvo, 1993.

SILVA, Anderson Chaves da; CARLOS, Alex Lôbo. A Marinha do Brasil e as Pracerias Público-Privadas. **Acanto Revista**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 120, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/cianb.mb/docs/revista_cianb_web_9fev2015_50055d6be1312d>. Acesso em: 08 jul. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Parcerias Públicos-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 640 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 84 p.