

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC(IM) MÁRCIO LUÍS MOTA PEREIRA

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) COMO OPÇÃO À MARINHA DO BRASIL

(MB): Em que medida a experiência do Projeto Porto Maravilha pode contribuir para
implementação das PPP na MB

Rio de Janeiro

2020

CC(IM) MÁRCIO LUÍS MOTA PEREIRA

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) COMO OPÇÃO À MARINHA DO BRASIL

(MB): Em que medida a experiência do Projeto Porto Maravilha pode contribuir para
implementação das PPP na MB

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

Orientador: CF(IM) Denys Sodré Barroso

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2020

AGRADECIMENTOS

Ao bom Deus, em todas as suas formas. Sem dúvida, está comigo ao longo da vida, sempre.

Aos meus pais, Adelino e Maria de Lourdes, pessoas fundamentais na minha educação.

A minha esposa Evelyn e minhas filhas Giovanna e Antonella que, de forma muito amorosa, têm ajudado na minha trajetória. Vocês me fortalecem a cada dia.

Ao Capitão de Fragata, Intendente da Marinha, Sodré, meu orientador, registro aqui sinceros agradecimentos pela forma cortês e paciente, colaborando para a confecção deste estudo.

RESUMO

O presente trabalho aborda o instituto das Parcerias Público-Privadas (PPP) como opção à Marinha do Brasil (MB) e como o Projeto Porto Maravilha pode contribuir com essa opção. Trata-se de uma modalidade de contrato administrativo introduzida pela Lei nº 11.079/04, em que o parceiro privado, devido à execução de serviços públicos, recebe pagamento do setor público. Foi realizada uma pesquisa baseando-se na bibliografia e documentos existentes que tratam dessas Parcerias. Também foram analisadas as estruturas criadas no Ministério da Defesa (MD) e na MB de modo a atender as demandas. No primeiro momento, contextualiza-se a PPP como consequência da transformação sofrida pelo Estado, culminando, nos anos 90, com a Administração Pública Gerencial, onde o Estado encontra no setor privado uma oportunidade para descentralizar a execução de suas atividades trazendo a *expertise* própria desse setor em busca de maior eficiência. Para a criação desse instituto em nosso ordenamento jurídico, houve a importação de conceitos encontrados no Reino Unido, nos influenciando com suas *public-private partnerships*. Experiências internacionais como a americana, a portuguesa e a chilena também trazem oportunidade de melhorar a legislação brasileira que trata do tema. É feito um estudo sobre a legalidade do instituto, seu conceito, suas modalidades e seus aspectos positivos e negativos. Por meio de um caso concreto no Município do Rio de Janeiro, intitulado Porto Maravilha, faz-se um paralelo entre a teoria e a prática. Foi analisado como os fatos ocorridos no caso do Porto Maravilha podem mitigar futuros problemas nas PPP sugeridas pela MB, concluindo que se trata de uma possibilidade em viabilizar projetos nesse cenário onde o orçamento público mostra-se aquém das necessidades existentes.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Marinha do Brasil. Lei nº 11.079/04. Ministério da Defesa. Administração Pública Gerencial. Modalidades. Aspectos positivos e negativos. Porto Maravilha.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIU -	Área Especial de Interesse Urbanístico
AMRJ -	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
BID -	Base Industrial de Defesa
CDURP -	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CEFAN -	Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes
CEPAC -	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CGP -	Conselho Gestor do PROPAR-RIO
CM -	Comandante da Marinha
CPPI -	Conselho do Programa de Parceria de Investimentos
DAdM -	Diretoria de Administração da Marinha
EMA -	Estado-Maior da Armada
END -	Estratégia Nacional de Defesa
LOA -	Lei Orçamentária Anual
MB -	Marinha do Brasil
MD -	Ministério da Defesa
MPOG -	Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NAO -	National AuditOffice
ODS -	Órgão de Direção Setorial
OUC -	Operação Urbana Consorciada
PAED -	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PFI -	Private Finance Initiative
PND -	Política Nacional de Defesa
PP -	Proposta de Projeto

PPI - Programa de Parceria de Investimentos

PPP - Parceria Público-Privada

PROPAR - Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas

PROPAR-RIO - Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas

PROSUB - Programa de Desenvolvimento de Submarinos

RJ - Rio de Janeiro

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.....	8
2	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	11
2.1	INFLUÊNCIA DO DIREITO ESTRANGEIRO – A INSPIRAÇÃO BRITÂNICA..	11
2.2	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	15
2.2.1	Experiência Norte-Americana.....	15
2.2.2	Experiência Chilena.....	16
2.2.3	Experiência Portuguesa.....	17
2.3	HISTÓRICO BRASILEIRO.....	19
2.4	CONCEITO E A LEI 11.079/04.....	20
2.5	MODALIDADES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	25
2.5.1	Concessão patrocinada.....	26
2.5.2	Concessão administrativa.....	27
2.6	ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS.....	28
2.6.1	Aspectos positivos.....	28
2.6.2	Aspectos negativos.....	30
3	O PROJETO PORTO MARAVILHA E A PPP NA MB.....	32
3.1	O RIO DE JANEIRO “ABRAÇA” A IDEIA DAS PPP.....	32
3.2	CARACTERÍSTICAS DO PROJETO.....	33
3.3	A PPP NO ÂMBITO DA DEFESA.....	39
3.3.1	A PPP no MD.....	40
3.3.2	A PPP na MB.....	42
4	CONTRIBUIÇÃO DO PROJETO PORTO MARAVILHA EM PPP NA MB... 46	
5	CONCLUSÃO.....	50
	REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

A análise dos modelos de Estado, bem como suas características, permitem compreender o surgimento deste instituto denominado Parceria Público-Privada (PPP). Transformações nos campos político, econômico e social são percebidas na história e, certamente, geraram importantes mudanças nas relações entre os setores público e privado, com maior percepção nas últimas três décadas.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939 -1945), pelas circunstâncias, ganha força o Estado Social (welfare state), ou ainda, Estado Providência ou Estado Bem-Estar. Seus princípios garantiam, a todo indivíduo, desde seu nascimento até sua morte, direito a um conjunto de bens e serviços, que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Assim, ao Estado Social foram atribuídos diversos serviços públicos o que acarretou ineficiência em alguns setores.

Com o fim da Guerra Fria (1989), mais precisamente após o final da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o modelo capitalista passou a ter a supremacia mundial acarretando a volta do discurso de um Estado menos presente na economia em sinergia a um conjunto de ideais representativos do neoliberalismo.

Na constituição brasileira de 1988, surge o Estado Democrático de Direito, destacando-se a participação do povo na Administração Pública, em busca de uma gestão mais eficiente.

A partir de então, a ideia da concepção de Estado foi sendo alterada para o modelo gerencial¹, cujo objetivo central é o de reforçar a governança, mediante transição programada, de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada

¹ Aquele que tem como objetivos principais adaptar-se à revisão das formas de atuação do Estado, que são empreendidas nos cenários de cada país; e atender às exigências das democracias de massa contemporâneas.

para o atendimento do cidadão (MAFRA, 2005).

Esse modelo se concretizou em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), através da Reforma Administrativa. Foram elaborados o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e a Emenda Constitucional n° 19 (1998) que promoveu mudanças na gestão pública brasileira e incorporou o princípio da eficiência no nosso ordenamento jurídico maior. Essa Reforma estimulou maior participação do setor privado e a busca por resultados no atendimento ao cidadão. A busca pela eficiência propiciou o surgimento de uma nova forma de contratação pública: a PPP, cuja Lei n° 11.079 foi sancionada no governo seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Isso permitiu que estados e municípios usufríssem desse modelo de contrato para viabilizar projetos que atendiam aos requisitos previstos na lei. No município do Rio de Janeiro, surgiu a maior PPP, o Projeto Porto Maravilha para realizar a revitalização urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro.

No MD, para serem executados, os Projetos Estratégicos de Defesa constantes do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) demandam elevados orçamentos na Lei Orçamentária Anual (LOA) destinados ao Programa de Defesa Nacional. No entanto, ano após ano, há uma redução desse orçamento. A MB cuja missão é preparar e empregar o Poder Naval, contribuindo para a defesa da Pátria, executa alguns desses projetos estratégicos previstos no MD. A PPP surge como opção plausível nesse cenário de dificuldades financeiras. Como aponta Oliveira (2006), a ideia principal da PPP é viabilizar, através do financiamento privado, a execução de empreendimentos não autossustentáveis que dificilmente sairiam do papel, devido ao alto custo para o Estado investir sozinho.

O problema que se apresenta é: de que forma o processo referente ao Projeto Porto Maravilha pode influenciar na implantação de futuras PPP na MB? Em virtude da complexidade do tema, serão avaliados apenas os aspectos relativos ao cumprimento das

diretrizes previstas na Lei das PPP. Esta dissertação tem como objetivo principal buscar na literatura as principais características da PPP e descrever como se aplica no MD e na MB. Como objetivos secundários serão apontados conceitos relativos à PPP bem como seus aspectos positivos e negativos; descrever o Projeto Porto Maravilha; e analisar como ele pode contribuir na consecução dos Projetos de altos custos por meio da PPP na MB, seguindo-se um modelo teórico.

De acordo com a metodologia de Vergara (2000) esse estudo pode ser classificado, quanto aos fins, em pesquisa exploratória, pois envolve análise de exemplos que estimulam a compreensão, como é o caso do Projeto do Porto Maravilha e do trâmite de PPP no MD e MB. Quanto aos meios, é considerada pesquisa bibliográfica, pois se trata de um estudo desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas e redes eletrônicas.

O trabalho ora apresentado foi organizado em cinco capítulos. Nesta introdução, foram apresentadas as transformações pelas quais o Estado passou, chegando ao Estado Democrático de Direito, no Brasil, com ênfase na Administração Gerencial. As PPP surgem como opção na busca de eficiência dos serviços prestados. No capítulo 2 serão apresentados os pressupostos teóricos e a literatura relacionada com o arcabouço legal das PPP, a influência sofrida por um instituto britânico semelhante, as experiências desse tipo de contrato em outros países e o que traz de vantajoso ou não, permitindo assim analisar a contribuição do Projeto Porto Maravilha na implementação de PPP na MB. No terceiro capítulo será apresentada a descrição do Projeto Porto Maravilha, suas principais características bem como a que se propôs. No capítulo 4, será analisado como esse Projeto pode contribuir na inserção dessa nova modalidade de contrato na MB, viabilizando a execução de projetos estratégicos de Defesa Nacional. Por último, será feita uma recapitulação das principais ideias dos capítulos anteriores e será avaliado se esta dissertação atingiu seu propósito, apontando os fatores que, de alguma maneira, interferiram nessa pesquisa.

2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Não é novidade dizer que o Estado brasileiro sofre com as limitações orçamentárias. Os recursos arrecadados são insuficientes para pôr em prática todos os projetos necessários para que o país atinja seu pleno desenvolvimento econômico e social.

A partir da década de 80, essa incapacidade em atender as demandas sociais e econômicas em virtude do limite orçamentário ficou perceptível, uma vez que passou a existir saturação da carga tributária imposta à população, uma limitação nas fontes de recursos internacionais e a estagnação estrutural da Administração Pública (FARIAS, 2008).

Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro passou a sofrer com a paralisia dos serviços públicos de infraestrutura, sua economia em constante expansão necessita de maiores investimentos nesse setor, pois a infraestrutura é considerada o suporte indispensável à fluidez dos demais setores econômicos (FARIAS, 2008). A sua ausência impede a instalação de atividades econômicas que dela dependam (MOREIRA, 2005). A falta de infraestrutura pode ser considerada gargalo (energia, aeroportos, estradas, portos etc.) que põe em risco a continuidade dos processos produtivos.

Uma proposta para a solução desse problema, ou seja, para a infraestrutura aquém do necessário, são as PPP. Elas viabilizariam investimentos sem impactar no endividamento público, pelo menos não de maneira imediata. Seria uma maneira de dividir os custos entre os setores públicos e privados.

2.1 INFLUÊNCIA DO DIREITO ESTRANGEIRO – A INSPIRAÇÃO BRITÂNICA

De acordo com a sociologia, em busca do conhecimento de fatos desencadeadores, é necessário o retorno ao passado para que se possa entender melhor qualquer processo, instituição, acontecimento ou instituto. Nesse contexto, registra-se que esse novo modelo de instituto de PPP não teve origem no Brasil. Esse modelo pode ser encontrado no ordenamento

jurídico de vários outros países, principalmente nos desenvolvidos.

As PPP foram concebidas inicialmente no Reino Unido em 1989, ao longo do Governo de Margareth Thatcher, uma vez que era necessário achar uma solução para a escassez de recursos do Estado, necessários para ofertar serviços à população. Para ilustrar, entende-se que a PPP nasceu no Reino Unido, há quase três décadas, onde foram realizados, segundo os jornais de fins de 2003 e início de 2004, mais de 600 projetos, estando 450 em operação, envolvendo 55 bilhões de libras (GASPARINI, 2006).

Ainda pela necessidade em investir em infraestrutura com consequente redução de recursos fiscais, diversos outros países também adotaram o mecanismo de PPP. Estima-se que 60 países já adotaram ou estão introduzindo o instrumento da PPP como forma de suprir investimentos em infraestrutura e serviços (LIMA, PAULA, PAULA, 2007).

Ao importar esse modelo originário do exterior, couberam algumas adaptações ao considerar as peculiaridades do sistema nacional, permitindo o ingresso no cenário jurídico brasileiro.

Diferentemente do conceito das PPP brasileiras, que possuem um sentido restrito de parceria entre o setor público e o setor privado, a versão Britânica possui um conceito bastante amplo.

No Reino Unido, a sigla PPP é abreviação de *public-private partnerships*. Ela abrange diversas formas de interação entre os setores público e privado, quais sejam: privatizações, terceirizações, consórcios, a *Private Finance Initiative (PFI)* e várias outras modalidades contratuais.

É a *PFI* que se assemelha com a PPP brasileira. Esse tipo de contrato inglês se caracteriza também pelo fato de o investimento privado ter sua amortização e remuneração asseguradas, ao menos parcialmente, por alguma sorte de pagamento público (PRADO, RIBEIRO, 2007).

As *PFI* nasceram em 1992 por iniciativa do gabinete conservador de John Major com o objetivo de estimular empreendimentos conjuntos envolvendo setores público e privado em um contexto de implementação da agenda liberal de Margareth Thatcher (COUTINHO, 2005).

As *PFI*, assim como as demais formas de PPP inglesas, possuem o setor privado como um parceiro fundamental ao desenvolvimento econômico. Dessa maneira, as *PFI* representam um conjunto de ações que pretendem aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços públicos.

Esse instituto inglês foi idealizado baseado em dois princípios centrais. Tanto o setor privado deveria assumir o risco do projeto, sem garantia contra prejuízos, quanto deveria mostrar relação positiva do custo/benefício.

Em geral, os contratos de *PFI* e as PPP brasileiras possuem a mesma estrutura econômica. Ambas possuem a exigência de considerável investimento pelo parceiro privado, na melhoria ou implementação de uma infraestrutura e, a obtenção da amortização do investimento e da remuneração sobre o capital investido por meio da exploração dessa infraestrutura.

Para que esse instituto não tenha mau uso, evitando contratos ordinários e de pequena monta, tanto contratos de *PFI* quanto de PPP assemelham-se quanto ao valor mínimo exigido, guardadas as devidas proporções monetárias. O inglês exige valor mínimo de £ 20 milhões e o brasileiro de R\$ 20 milhões (COUTINHO, 2005) (BRASIL, 2004). Ambos almejam maximizar ganhos de eficiência por meio de economia de escala e escopo, bem como transferem ao parceiro privado, em conjunto, as responsabilidades pela realização do projeto, seu financiamento, construção e operação.

Em relação ao controle, existem duas autoridades do governo inglês envolvidas no monitoramento das PPP britânicas: o Tesouro e a *National Audit Office (NAO)*, cuja função é

auditar as contas dos entes públicos.

O *NAO* adota um procedimento objetivo com a finalidade de verificar a conveniência e a adequação do projeto que se apresenta sob a forma de *PFI* (COUTINHO, 2005). Após analisar aspectos operacionais e técnicos, emite nota favorável ou não ao projeto. Cada projeto de *PFI* passa por uma análise detalhada de seu custo (*value for Money*), momento em que é feita uma comparação entre o seu desenvolvimento por meio do Estado ou pelo setor privado.

Quando se analisa as *PFI* britânicas é possível aferir o êxito desses projetos quando comparados aos projetos implementados de forma convencional. Um relatório emitido pelo *Institute of Public Policy Research*, de 2001, mostrou que projetos envolvendo estradas e prisões apresentaram economias em torno de 15% para os cofres públicos britânicos quando comparadas à implementação exclusiva pelo setor público. Cabe também mencionar que sem as *PFI* muitos hospitais e escolas públicas jamais teriam sido construídos na Inglaterra, pois não havia disponibilidade dos recursos públicos.

Dentre vários projetos, a construção do túnel submerso no Canal da Mancha, que une a Grã-Bretanha e a França, em 1994, é o de maior sucesso e que serve como referência (SUNDFELD, 2011).

Por fim, cabe registrar que as *PPP* no Reino Unido passaram por um período de maturação desde a sua implantação. Maturação esta responsável pelo êxito nos projetos desenvolvidos sobre tal modalidade de concessão, de forma que os erros do passado fossem sendo erradicados por definitivo para o sucesso dos que ainda viriam a ser implantados (LIMA, PAULA, PAULA, 2007).

Com essa vanguarda britânica, considera-se a Inglaterra como berço das *PPP*, sendo utilizadas em larga escala e obtendo êxito em diversas áreas no mundo.

2.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Pelo mundo, diversos outros países buscaram fazer uso das PPP, o que levou ao surgimento de algumas novidades como centros governamentais de inteligência e gestão de contratos ou ainda estabelecendo marcos legais sobre esse novo modelo de contratação.

As informações e lições que podem ser aproveitadas, bem como a variação da localização geográfica e diferenças econômicas, levaram a escolha de duas experiências internacionais: Norte-Americana e Chilena. Já a escolha pela experiência Portuguesa deveu-se por ser um exemplo de insucesso inicialmente até conseguir atingir o esperado pelo seu Governo.

2.2.1 Experiência Norte-Americana

As PPP Norte-Americanas estão num contexto histórico, econômico, político e cultural bem distinto das outras experiências. Nos Estados Unidos da América (EUA) a infraestrutura e os serviços públicos são basicamente oferecidos pelo setor privado, com fomento e regulação públicos. São consideradas uma ocorrência natural do sistema político da qual fazem parte.

Nos EUA existe uma enorme participação das organizações não-governamentais ou não-lucrativas na construção de infraestrutura e na prestação de serviços sociais. A participação desses setores da sociedade civil que não visam o lucro traduz uma concepção particular de parceria (COUTINHO, 2005).

Quanto à organização das PPP, é importante comentar que as políticas públicas nas quais estão inseridas, são norteadas pela procura, ou seja, são políticas de governo e não de Estado. Nesse cenário, destacam-se os conhecidos *lobbies*².

Conforme entendimento de Farias (2008) em sua obra, da mesma maneira que

² Atividade de exercer pressão sobre algum poder da esfera política para influenciar na tomada de decisões do poder público em prol de alguma causa ou apoio.

ocorre em outros países, as PPP nos EUA não são unanimidade. Há um grupo que as relaciona com a proliferação da corrupção, uma vez que abre as portas do Governo para a invasão capitalista. Já outros, identificam nas PPP o modo mais eficiente, talvez único, de oferecer serviços públicos de qualidade sem ter que sobrecarregar nos tributos.

Farias (2008) lista duas lições extraídas da experiência Norte-Americana:

- Risco elevado na possibilidade de dependência do Estado em relação ao setor privado no que tange às políticas sociais satisfatórias; e
- Risco das organizações não-lucrativas identificarem nesse modelo uma oportunidade de capturar recursos do setor público, numa espécie de “comercialização”.

2.2.2 Experiência Chilena

As PPP foram consequência do rápido crescimento econômico ocorrido no Chile por mais de uma década. Tal crescimento tornou a infraestrutura existente insuficiente no atendimento aos fluxos econômicos. Isso foi confirmado no momento em que essa carência de infraestrutura ameaçou a continuidade de crescimento chileno.

Para a implantação das PPP, o Governo Chileno alterou a legislação sobre as concessões, abrangendo pontos importantes envolvendo a construção, a melhora e operação de infraestrutura. Projetos envolvendo as rodovias impactaram diretamente no setor exportador.

Nessa área, a estratégia adotada pelo Governo foi melhorar as estradas já existentes, em vez da concepção de novos projetos (COUTINHO, 2005).

No momento seguinte à institucionalização das PPP chilenas, foi criada a *Coordinación General de Concesiones (CGC)*, um departamento que passou a pertencer ao Ministério de Obras Públicas (MOP). Dentre suas atribuições, destacam-se a implementação de procedimentos licitatórios, supervisionar as PPP que estejam em execução, administrar

seus contratos e propor mudanças legislativas nessa área (FARIAS, 2008).

Da experiência chilena, conclui-se que para o sucesso dessa modalidade é necessário mencionar a importância de uma estrutura institucional sólida e adequada ao propósito, com procedimentos bem claros, permitindo a identificação, avaliação e licitação de projetos, estabelecendo um compartilhamento objetivo de risco (FARIAS, 2008).

2.2.3 Experiência Portuguesa

Em Portugal, o modelo de PPP foi instituído por meio de um Decreto-lei, que possibilitou a sua incorporação legislativa. Representou uma mudança na forma de relacionamento entre o setor privado e o estatal na construção de infraestrutura pública (MONTEIRO, 2005).

Os motivos que levaram a incorporação dessa nova modalidade muito se assemelham aos brasileiros. O Estado, diante das transformações dos sistemas sociais ao longo do século XX, assumiu funções no intuito de satisfazer as necessidades sociais e públicas, o que provocou aumento da despesa pública. Isso acarretou baixos níveis de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Nesse contexto, houve necessidade em alterar o entendimento quanto ao papel do Estado na economia e na forma de satisfazer os anseios coletivos. Assim, o Estado buscou desenvolver experiências inovadoras de relacionamento com o setor privado (FARIAS, 2008).

Em que pese Portugal ter enfrentado problemas em suas finanças públicas com sérias dificuldades na administração dos gastos públicos, foi possível realizarem-se obras públicas mediante esse novo instituto.

Positivamente, as PPP lusitanas mostraram que foi necessária uma consolidada estrutura de monitoramento, capaz de identificar rapidamente problemas na execução e sinalizar ao setor privado as expectativas da sociedade.

Embora elas tenham propiciado desenvolver projetos de infraestrutura, melhores serviços e emprego de recursos públicos em áreas pontuais, alguns problemas constatados podem servir como ensinamento.

Dentre as falhas mais patentes, LIMA, PAULA e PAULA (2007) citam:

“- Lançamento independente dos projetos;
- Composição contratual dos concessionários; e
- Menosprezo das possíveis desvantagens e riscos, como, por exemplo, os riscos ambientais.”

Para COUTINHO (2005), os principais problemas identificados que demonstraram a fragilidade lusitana no êxito de suas PPP são:

“- Atrasos, adiamentos e postergações do lançamento de obras públicas;
- Gastos governamentais imprevistos com as concessões;
- Procedimento excessivamente burocráticos (Ex: obtenção de licenças ambientais e relativas ao patrimônio histórico);
- Compartilhamento insuficiente e impreciso de riscos;
- Necessidade de aumento no grau de rivalidade na obtenção das concessões (fase de licitação); e
- Necessidade de reflexão sobre o desenho e a arquitetura das PPP.

Assim, depreende-se que o setor público português encontrou dificuldades em gerir e controlar suas PPP, pois se verificaram deficiências institucionais, riscos políticos, problemas de continuidade dos projetos e insuficiências técnicas (FARIAS, 2008).

Dessa experiência portuguesa aprendemos também que os investimentos em projetos de PPP, por envolverem prazos de amortização maiores que o tempo de um mandato político, precisam ser amparados por um consenso político, no intuito de garantir suas execuções e ainda, incentivar o investimento privado.

2.3 HISTÓRICO BRASILEIRO

As PPP surgiram, conforme citado na introdução desse trabalho, no contexto do Estado Neoliberal, Regulador, e da Reforma Administrativa, a partir do início da década de 90. Foi no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que tal Reforma atingiu seu ponto mais alto, seja pelas privatizações de empresas federais, por flexibilizar monopólios de serviços públicos e pelo estímulo ao Terceiro Setor³ (FARIAS, 2008).

Apesar de o Governo ter apresentado diversas maneiras de desonerar a máquina pública, foi somente em 2002 que iniciou o debate sobre as PPP, ganhando intensidade já no Governo seguinte.

Passou-se a defender a urgência na criação de um programa de PPP, aproveitando experiências internacionais iniciadas na Inglaterra e que estavam sendo adotadas por vários outros países (SUNDFELD, 2005). A expressão PPP passou a ser utilizada como um elemento essencial ao crescimento econômico buscado pelo país. Faltava a regulamentação para esse instrumento deixar de ser apenas retórica e passar a ser institucionalizado.

Farias (2008) aponta em sua obra que, em 2003 e 2004, os estados de Minas Gerais e São Paulo, respectivamente, já possuíam suas normas próprias para a PPP. Nesse contexto, fez-se premente uma maior agilidade da União para criar sua legislação com as normas gerais que abarcassem as leis já existentes sobre o tema. A princípio, foi encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei que esbarrou em algumas resistências por parte da imprensa e mundo político, bem como na própria Casa Legislativa. Algumas imperfeições normativas levaram a crer que a austeridade fiscal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal seria atingida negativamente.

Para contornar a situação, o Governo apresentou um novo projeto, sob a forma de minuta de Lei de PPP. Foi identificado que o projeto inicial, caso viesse a dar origem à lei,

³ Termo sociológico utilizado para definir organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público.

causaria desestabilização do sistema legal existente no que tange aos assuntos referentes aos contratos administrativos, concessão e licitação. Para contornar o fato apresentado, foi proposta a criação dos conceitos de concessão “administrativa”, “patrocinada” e “comum”, trazendo harmonia aos vários diplomas legais já existentes (SUNDFELD, 2005).

Após os trâmites legais previstos, o Projeto de Lei foi sancionado pelo Presidente da República em 30 de dezembro de 2004. A lei de PPP foi considerada reflexo dos intensos debates em torno da matéria.

Com a promulgação da lei, restava aplicá-la adequadamente, harmonizando com os princípios constitucionais, atendendo, dessa forma, o interesse público e satisfação social.

2.4 CONCEITO E A LEI 11.079/04

Inicialmente cabe apresentar a definição da PPP, em termos genéricos, como sendo uma forma de colaboração, fixada em contrato, objetivando metas de interesse coletivo, envolvendo membros dos setores público e privado. Esse conceito envolvendo a expressão *parceria* traz uma ambiguidade quanto a sua compreensão. Existem dois sentidos para entender as parcerias, um amplo e outro restrito (FARIAS, 2008). No caso deste estudo, será considerado o sentido restrito, instituído pela Lei Federal nº 11.079/04 e sua alteração pela Lei 13.529/17.

O conceito definido por Marçal Justen Filho, em seu Curso de Direito Administrativo, cabe como ponto de partida para a análise das Parcerias Público-Privadas:

“... é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar a obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para obtenção de recursos no mercado financeiro” (JUSTEN FILHO, 2005).

Percebe-se que a finalidade das PPP é dotar os serviços públicos com a realização de obras de grande porte, lançando mão de duas modalidades como opção, a concessão patrocinada ou administrativa, em que as partes envolvidas compartilham os riscos do projeto.

Nessa mesma intenção em detalhar os pormenores do instituto, Floriano de Azevedo Marques Neto formulou o conceito:

“... é o ajuste firmado entre a Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada da sua concepção, estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo para ela estipulado, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pela parceria privada, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes” (MARQUES NETO, 2005).

Basicamente, conclui-se que a PPP nada mais é do que um contrato firmado entre a Administração Pública e a iniciativa privada com o objetivo de concretizar a prestação de um serviço público, mediante investimento do setor privado, tendo ou não obras de infraestrutura. Para isso receberá uma contraprestação do setor público.

Cumprindo o previsto na Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 22, inciso XXVII, onde consta que compete privativamente à União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, foi sancionada a Lei 11.079/2004 que institui, em seu artigo 1º, normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Também é de suma importância verificar como a Lei 11.079/04 define a PPP. No artigo 2º, temos: “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”. Fica claro que a relação jurídica entre os polos da PPP é de natureza contratual.

Essas parcerias são contratos administrativos e, por isso, permanece em vigência o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Apesar disso, os contratos de PPP possuem determinadas peculiaridades que os diferenciam dos demais. Têm-se as cláusulas e condições que devem ser observadas:

- a) Repartição de riscos e compartilhamento de ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos (art.5º, III e IX);
- b) A prestação de garantias recíprocas (art.5º, VIII e art.8º, I a VI);
- c) Penalidades recíprocas (art.5º, II);
- d) Contraprestação somente após a disponibilidade efetiva do serviço ou da sua parcela fruível (art.7º).

Ao serem observadas, trazem o novo conceito de administração contratual, em que não existem mais os atos unilaterais do setor público e sim, o consenso entre os parceiros público e privado. Tem-se a Administração Pública consensual.

Esse novo paradigma da Administração Pública é resumido por Dinorá Adelaide Musetti Grotti da seguinte maneira:

“O movimento de contratualização diz respeito à passagem da Administração autoritária à Administração soberana consensual. Refere-se ao aparecimento de uma nova mentalidade, que está em expansão, onde o acordo aparece em substituição aos atos unilaterais de autoridade, trazendo a lume o que se tem chamado de Administração Pública Consensual” (GROTTI, 2005).

Os administrados deixam de ser meros destinatários passivos das decisões unilaterais da Administração Pública (ESTORNINHO, 1999).

Segundo Di Pietro (2005), existe um desejo evidente pela flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública no intuito de permitir maior eficiência, alterando-se sua característica hierarquizada, verticalizada e autoritária.

Apesar de aproximar-se das regras do direito privado, o contrato da PPP sempre terá natureza pública, sendo precedido obrigatoriamente de licitação e submetido aos controles da Administração Pública.

Outro artigo bastante importante é o nº 4, onde constam diretrizes que devem ser buscadas na contratação das PPP. Em seu primeiro inciso nota-se um princípio constitucional

muito importante, o princípio da eficiência⁴, de acordo com o artigo n° 37 da Constituição Federal. Busca-se a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade. Esse inciso demonstrando o quanto é importante que o serviço prestado seja feito de forma eficiente e dedicada.

A lei determina ainda algumas condições específicas para que uma PPP possa ser estabelecida. Essas são as principais:

- A prestação do serviço não deve ser inferior a 5 anos nem superior a 35 anos (incluindo as possíveis prorrogações);

- Inicialmente, o valor do contrato não podia ser inferior a R\$ 20 milhões. Com a alteração da redação realizada em 2017, esse valor mínimo de uma PPP passou a ser R\$ 10 milhões. Não há teto máximo;

- A Administração Pública somente poderá contratar novas parcerias se as despesas com os contratos em execução não excedam a 3% da receita corrente líquida do exercício no ano anterior e nos 10 anos seguintes. Antes da alteração da lei em 2017, essa porcentagem era de 1%.

- Não devem ser celebrados contratos cujos únicos objetivos sejam fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obras públicas.

Os artigos 9° ao 13° também trazem informações importantes sobre esse modelo de contratação. Para se implantar e gerir o objeto de qualquer PPP, deve ser criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE).

Os parceiros públicos e privados são associados por meio de uma SPE que tem o papel de implantar e gerir o projeto da PPP.

A SPE é pessoa jurídica com a finalidade única de executar um determinado empreendimento ou desenvolver um projeto específico, como a própria nomenclatura indica.

⁴ É o princípio que estabelece a agilidade, empenho, dedicação em todas as esferas da administração pública. Por óbvio que o princípio da eficiência também deve ser observado pelo ente privado do contrato de Parceria Público-Privado.

Obrigatoriamente, o prazo da SPE deve ser determinado, ou seja, limitado ao término da consecução do objeto social específico da empresa.

Por ela possuir personalidade jurídica e haver maior comprometimento em atender os objetivos traçados, a SPE é utilizada para mitigar o risco financeiro da atividade e trazer maior transparência da gestão.

Ao ser minutado o edital, o artigo nº10, da Lei 11.079/04 estipula que o mesmo seja submetido à consulta pública. A participação popular tem destaque em um Estado Democrático de Direito e legitima a contratação que, por tratar-se de PPP envolve volume grande de recursos financeiros e duração de vários mandatos eletivos.

E, antes da contratação de PPP deverá ocorrer uma licitação na modalidade concorrência. Trata-se, no entanto, de um tipo diferente de concorrência, com algumas características peculiares.

Dentre as peculiaridades, percebe-se a possibilidade de inverter as fases de habilitação e julgamento, conforme o artigo nº13. Primeiramente terá a fase de classificação das propostas/oferecimento de lances, seguindo-se a fase de habilitação dos documentos. O primeiro classificado deverá ter seus documentos analisados e, caso atendam as exigências do edital, será declarado vencedor. Caso contrário, o segundo colocado terá seus documentos analisados, e assim por diante até que, dentre os classificados, um atenda ao edital.

Essa inversão de fases representa ganho de agilidade e rapidez no procedimento, uma vez que a quantidade de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação será muito menor, sendo analisados apenas os do classificado em primeiro lugar. Pela economia de tempo e celeridade processual, haverá ganho em eficiência. Tal pensamento encontra respaldo nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Inverte-se a ordem procedimental: procura-se verificar primeiro quem venceu a etapa comercial, para depois conferir os documentos de habilitação do vencedor. Suprime-se, assim, tempo precioso despendido no exame da documentação de concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas.” (MEIRELLES, 2001).

Dentre os critérios de julgamento, o artigo nº12 aponta três possibilidades:

- Menor tarifa a ser cobrada pelo serviço;
- Menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração;
- União de um desses critérios com o de melhor técnica apresentada.

Outro ponto importante é apontar as diferenças entre a PPP, a concessão tradicional (objeto da lei 8.987/95) e uma privatização.

A diferença entre uma PPP e uma concessão comum é que, em relação aos custos, na PPP o setor público arca com uma parcela ou com o todo, enquanto na concessão, o pagamento pelo serviço prestado pela iniciativa privada dá-se inteiramente por parte dos usuários.

Segundo Lira (2016), é na propriedade dos bens que se encontra a principal diferença entre a PPP e a privatização. Nas privatizações, um bem público torna-se privado, tornando seu gerenciamento e seus lucros e prejuízos de responsabilidade do parceiro privado. Por outro lado, nas PPP o Estado continua com a propriedade dos bens enquanto o setor privado, durante a vigência do contrato, fica responsável por sua operação.

2.5 MODALIDADES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Essa inovação legislativa, onde foram criadas duas modalidades novas de concessão, justifica-se pela baixa atratividade do modelo tradicional. A iniciativa privada almejava um modelo que passasse mais segurança para investir. A lei das PPP tornou essas concessões mais atraentes e confiáveis.

Em relação ao desgaste do modelo tradicional de concessão, Di Pietro afirma:

“O casamento da autoridade pública com o empresário privado passou do regime de separação de bens para o regime de comunhão. Por isso o processo de concessão perdia aos olhos do poder público muito do seu interesse, e aos olhos dos empresários capitalistas, muito de sua sedução” (DI PIETRO, 2005).

A Lei 11.079/04 instituiu duas modalidades de PPP: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

2.5.1 Concessão patrocinada

Segundo a Lei 11.079/04, em seu artigo 2º, § 1º, é a concessão de serviços públicos ou obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.897/95 (concessão comum) desde que ocorra, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária da Administração pública ao parceiro privado.

São serviços públicos não autossustentáveis, onde a receita oriunda das tarifas não é suficiente. São projetos que não geram, somente pela cobrança de tarifas do usuário, as receitas necessárias à remuneração do investimento. A garantia de remuneração complementar faz dessa modalidade a melhor opção aos capitais privados para investimento em infraestrutura, em especial nas atividades onde exista maior risco econômico.

Essa remuneração complementar pode atingir até 70% da remuneração devida ao parceiro privado. Além dessa porcentagem, faz-se necessária autorização legislativa, conforme consta no § 3º do art.10 da Lei das PPP.

Interessante mencionar que nas concessões comuns já era permitido a contraprestação pecuniária por parte do parceiro público, porém havia a necessidade de autorização legal própria para a sua realização.

Essa diferença trazida pela Lei nº 11.079/04 fica clara nos comentários de Ribeiro e Prado:

“... permite o subsídio independentemente de autorização legal específica, ou melhor, a Lei de PPP pode ser entendida como a autorização legal para a previsão da contraprestação pública nas concessões patrocinadas” (RIBEIRO, PRADO, 2007).

A concessão patrocinada é a que mais se assemelha à concessão comum. As diferenças entre ambas não está no campo conceitual e sim, no regime jurídico. Para corroborar tal ideia, Di Pietro afirma:

“A semelhança entre os dois institutos quase que permitiria afirmar o contrário: a concessão patrocinada rege-se pela Lei nº 8987 em tudo o que não for derogado pela Lei nº 11.079” (DI PIETRO, 2005).

Em que pese a existência de grandes semelhanças, existem legalidades que as distinguem. São algumas delas: a forma de remuneração, a constituição de SPE, garantias prestadas pela Administração Pública no cumprimento de suas obrigações pecuniárias, e compartilhamento de riscos e ganhos econômicos efetivos do parceiro privado em virtude à redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.

Em resumo, pode-se considerar que essa modalidade é apenas uma concessão comum que permite o pagamento de uma contraprestação pública.

2.5.2 Concessão administrativa

No § 2º, do artigo 2º da Lei 11.079/04, é definida como uma PPP onde o usuário não participa da remuneração do parceiro privado. Nessa modalidade, a Administração Pública é a usuária direta ou indireta dos serviços prestados. Assim sendo, surgem duas submodalidades: a concessão administrativa de serviços ao Estado e a concessão administrativa de serviços públicos, respectivamente.

Para a primeira classificação, os custos são integralmente suportados pelo parceiro público que é o usuário direto. Na segunda submodalidade, o usuário recebe o serviço mas por ele nada paga. A Administração Pública é a usuária indireta e arca com os custos de maneira integral ou parcial, pois as receitas podem vir de fontes alternativas (SUNDFELD, 2005).

Na concessão administrativa o parceiro privado vai se incumbir de prestar o serviço ou realizar a obra, contudo a função de gestão do serviço continuará sob a responsabilidade da Administração. Para exemplificar, pode-se ter a construção de um presídio e a prestação de serviços como lavagem das roupas dos detentos, elaboração da comida para os detentos e serviços médicos pelo parceiro privado, enquanto a Administração Pública fica responsável por gerir o mesmo. Cada serviço prestado será remunerado pelo parceiro público no qual também estarão embutidos os valores do abatimento da construção

do presídio. Assim, o custo da construção do presídio será dividido em um longo prazo.

2.6 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS

É importante ter em mente que não há nas variadas formas de interação entre o poder público e o setor privado, uma mais importante que a outra. Cada uma atende a um propósito específico. No entanto, a PPP traz inovações que causam enorme impacto socioeconômico, principalmente por dar origem a contratos de longa duração bem como de valores expressivos.

2.6.1 Aspectos positivos

Ao pesquisar na bibliografia, um fato relevante é a possibilidade que a PPP trouxe em concretizar projetos de governo, uma vez que atraiu enormes investimentos privados. Sem eles, os projetos não sairiam do papel. Quanto à Administração Pública, não há necessidade de desembolsar o montante do projeto de uma só vez, e também não precisa alocar recursos para custear a sua operação e manutenção. Os gastos do governo vão sendo liquidados ao longo do tempo, através do contrato da PPP.

Não é certo pensar que apenas o parceiro público obtém vantagens. As PPP são instrumentos onde, além do setor público, o setor privado e a sociedade também ganham.

De acordo com Farias (2008), o uso do recurso de forma adequada, objetivando o princípio da eficiência, permite ao setor público:

- O compartilhamento da capacidade de inovação própria do setor privado;
- Esperar do setor privado o financiamento, a elaboração do projeto, a construção, a operação, a manutenção e, por fim, a transferência do bem ao poder público;
- Compartilhar as responsabilidades, uma vez que o contrato estabelece o que cabe a cada parceiro;

- Aumentar a vida útil dos bens, pois o parceiro privado terá um incentivo a melhorar a qualidade da infraestrutura, já que o próprio é o responsável pelo serviço. Não será interessante a ele realizar obras economizando custos que geram deterioração rápida dos bens como geralmente acontece nas concessões comuns;

- Compartilhar os riscos do projeto;

- Possibilitar que o setor privado traga sua experiência no que tange à gestão de ativos, aplicando na execução das PPP.

Outra vantagem é o financiamento do projeto com recursos privados, possibilitando que o governo invista mais em infraestrutura sem causar maior endividamento.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas oriundas de projetos de PPP deverão constar nos orçamentos do setor público para que exista certa estabilidade quando o governo vier a passar por alguma dificuldade financeira. Nakamura (2019), em seu trabalho sobre as PPP e a infraestrutura no Brasil, ressalta que todas as responsabilidades assumidas pelo Estado devem ser contabilizadas no orçamento público como forma de se evitar que despesas contratuais sejam assumidas sem recursos financeiros.

Quanto aos riscos, pelo fato dos contratos de PPP se referirem a prestação de serviços com duração de até 35 anos e, por isso, sujeitos aos imprevistos do futuro, traz consigo vários tipos de riscos. Para Zanchim (2012) risco é a probabilidade de um benefício esperado não ocorrer. Seria o inverso da situação desejada. Assim, nas PPP os riscos são fatos que impedem que os objetivos dos contratos sejam atendidos de maneira favorável, o que traz prejuízos tanto econômicos quanto de eficiência.

Zanchim (2012) aponta que uma novidade positiva deste instituto é a possibilidade de transferir parte dos riscos ao parceiro privado permitindo assim que seja melhor administrado por quem tem competência sobre o assunto. Em contrapartida, para suportar tais riscos, exige um preço ou prêmio de risco. Esse compartilhamento de riscos de

maneira adequada é fundamental para tornar os serviços mais acessíveis financeiramente. Em cada contrato haverá alocação de riscos conforme as peculiaridades da parceria.

A divisão dos riscos entre os parceiros público e privado possibilita a otimização da relação custo x qualidade ao longo da vida útil do projeto. É mais uma influência britânica ao apresentar a expressão “*value for Money*”. Segundo Farias (2008), a expressão pode ser traduzida, grosso modo, como cálculo do custo *versus* benefício.

Outras vantagens advindas desse compartilhamento são o cumprimento dos prazos e orçamentos previstos no contrato e a melhor qualidade dos serviços prestados. É importante que durante todo o período do contrato exista um sistema constante de monitoramento e revisão dos riscos.

Sem dúvida, a PPP é uma importante ferramenta adotada pelo governo para atrair novos investimentos, inclusive viabilizando projetos que não despertariam interesse do setor privado quer seja pelas baixas taxas de retorno ou pelo elevado risco para implementação.

Ao setor privado, surgem novas oportunidades de investimento em áreas que sempre foram exclusivas do setor público.

2.6.2 Aspectos negativos

Apesar da grande contribuição que este instituto trouxe para o incremento da infraestrutura, ainda sim apresenta alguns problemas como, por exemplo, a falta de comprometimento de um governante em honrar os contratos firmados no mandato do seu antecessor, acarretando em risco político, de acordo com o apontado por Cavalcante (2011) em seu artigo sobre as PPP. Também pode haver o não cumprimento de obrigações legais do Estado, utilizando os gastos das parcerias como pretexto.

A inversão das fases de julgamento e habilitação, segundo Santos (2008) traz o risco das licitações serem fraudadas, pois o gestor público pode ser mais benevolente na

avaliação documental da proposta vencedora, desde que ela tenha valores que interessem à Administração Pública, assim como o inverso também é possível. Para valores acima do esperado, a avaliação pode ser mais criteriosa, mais rígida.

Assim, o Poder Legislativo deve observar não só os pontos positivos, mas também ficar atento aos negativos para mitigá-los visando à melhoria das PPP, de modo a passar mais segurança para os setores público e privado.

Neste capítulo, foi verificada a influência britânica em nossa legislação sobre PPP, bem como experiências desse instituto em outros países. Também foram estudados os aspectos legais de nossas PPP, pontuando as modalidades existentes bem como seus pontos positivos e negativos, destacando a importância do compartilhamento de riscos.

3 O PROJETO PORTO MARAVILHA E A PPP NA MB

3.1 O RIO DE JANEIRO “ABRAÇA” A IDEIA DAS PPP

Assim como na esfera Federal, a cidade do Rio de Janeiro (RJ) identificou na falta de infraestrutura adequada ao crescimento, na busca de solução para a questão fiscal do Município, e na necessidade de atividades de relevância para a sociedade, uma oportunidade de implementar a PPP como opção àqueles projetos em que não teria condições de financiar sozinho ou que não fossem autossustentáveis.

Conforme já citado na seção sobre o histórico da PPP no Brasil, coube à União legislar sobre as normas gerais sobre esse instituto. Os demais entes federativos redigiram suas leis sobre o tema. Nos âmbitos estadual e municipal do RJ, foram promulgadas a Lei nº 5.068/2007 (BRASIL, 2007) e a Lei Complementar nº 105/2009 (BRASIL, 2009), respectivamente. A Lei estadual instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PROPAR) e a Lei Complementar instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO).

Em observação às recentes mudanças na Lei Federal nº 11.079/04, pela Lei nº 13.529/17 (BRASIL, 2017), o município adequou-se, por exemplo, à restrição de valor mínimo do contrato em R\$ 10 milhões. O teto mínimo de R\$ 20 milhões originário, deixava a margem os municípios com menor capacidade financeira, os quais tinham que se desdobrar em outros modelos contratuais de modo a executar projetos de infraestrutura, por exemplo, em educação, saúde, transporte coletivo e parques, áreas com elevado grau de importância nas cidades.

As Leis estadual e municipal citadas, no intuito de estruturar a forma de tramitar e executar as PPP criaram alguns órgãos, dentre eles o Conselho Gestor dos PROPAR (CGP), que através da Coordenadoria Geral de Projetos Estratégicos, desenvolve a implementação

dos respectivos Planos de Parcerias Público-Privadas do RJ. Esse Conselho, sendo presidido pelos Secretários Estadual e Municipal da Casa Civil, tem como outras responsabilidades a aprovação dos projetos de PPP, o que também inclui os editais, os processos licitatórios e os contratos; e a autorização para utilização dos recursos do Fundo Garantidor (FGP), cujo objetivo é fornecer garantias de pagamento das obrigações assumidas pelo parceiro público. Ao aprovar os projetos, mediante prévios estudos na área técnica; interesse público no objeto em questão; comparação entre as opções disponíveis para a Administração Pública, PPP, concessão ou contrato administrativo, para definir a mais vantajosa economicamente; escolha da forma como será avaliada a prestação do serviço; e como se dará o retorno do capital investido ao parceiro privado, é que tais projetos poderão fazer parte dos respectivos Planos de Parcerias Público-Privadas do RJ.

Além da questão temporal, 5 a 35 anos, e do teto mínimo de R\$ 10 milhões, outra limitação encontra-se no artigo 24º da Lei Complementar nº 105/2009, onde o município do RJ somente poderá contratar novas parcerias se as despesas com os contratos em execução não excederem 3% da receita corrente líquida do exercício no ano anterior e nos 10 anos seguintes.

Tanto a Lei Orgânica do Município do RJ (artigo 30º, inciso VI) quanto a Lei Municipal de PPP (artigo 4º) citam inúmeros serviços como de competência do Município, dentre eles os de educação, cultura, saúde e assistência social, energia, habitação, transportes públicos, portos e aeroportos, esporte e saneamento básico etc. Mas é no inciso XIV, urbanização e meio ambiente, que se encontra a área de competência que levou a implantação do Projeto Porto Maravilha.

3.2 CARACTERÍSTICAS DO PROJETO

Em fins do século XX e início do XXI, surge a concepção de uma nova política

urbana onde o foco está na valorização dos espaços públicos, buscando a construção de cidades mais integradas e sustentáveis (COSTA, 2015). Esse foi o embrião do projeto ora estudado.

O Projeto Porto Maravilha da cidade do RJ tem como objetivo a criação de infraestrutura nas áreas central e portuária da cidade, objetivo este alcançado por meio de reurbanização de uma área de cinco milhões de m²; novo *layout* do sistema viário; implantação de projetos culturais como museus; e execução do programa Porto Cidadão onde novos investimentos privados geram oportunidades aos moradores dos bairros da Gamboa, Saúde e Santo Cristo (PORTO MARAVILHA, 2013).

Esse Projeto foi concebido em 2 partes, onde a primeira foi materializada através de um Contrato Administrativo, onde a Administração Pública, por meio da Prefeitura e do Ministério do Turismo, financiou todas as obras e serviços no valor total de R\$ 350 milhões. Basicamente restringiu-se a serviços no bairro da Gamboa e no Morro da Conceição, servindo de isca aos setores privados no intuito de trazer atrativos para a região como um todo. A segunda parte desse projeto refere-se a um contrato de concessão administrativa, considerado o primeiro programa de PPP da cidade do RJ e tem por objeto os serviços de revitalização e operação da Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU)⁵ da Região Portuária do RJ. É considerada a maior PPP do Brasil.

Por meio da Lei Complementar n° 101/2009 foi instituída a Operação Urbana Consorciada (OUC)⁶ da Região do Porto do RJ. Nesta Lei também foi definida a AEIU do Porto do Rio de Janeiro.

⁵ Compreendida por 5 milhões de metros quadrados na Região Portuária do Rio de Janeiro, tendo como limites as Avenidas Presidente Vargas, Rodrigues Alves, Rio Branco e Francisco Bicalho, englobando parte dos bairros do Caju, Gamboa, Saúde, Santo Cristo e parte do Centro da cidade.

⁶ Utilizada para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas, por meio de Intervenções, em áreas da cidade onde haja interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística. Permite à municipalidade outorgar, de forma onerosa, Direitos Urbanísticos Adicionais a uma área urbana delimitada. A Operação Urbana autoriza o Poder Público Municipal a conceder, dentro de um perímetro definido em lei própria, índices e parâmetros urbanísticos adicionais àqueles previstos na legislação ordinária de uso e ocupação do solo, em troca de Contrapartida a ser paga pelo interessado.

Para coordenar o processo de implantação do Porto Maravilha, pela Lei Complementar nº 102/2009 foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), empresa de economia mista controlada pela Prefeitura cujas outras funções são gerir a concessão de obras e serviços públicos na região portuária, além de administrar os recursos patrimoniais e financeiros referentes ao projeto.

Inicialmente, equipes da Procuradoria Municipal, do Instituto Pereira Passos e da Secretaria Municipal de Urbanismo se mobilizaram para elaborar os estudos técnicos, jurídicos, financeiros e de engenharia necessários à preparação desse modelo de negócios. Como exemplo tem o Estudo de Impacto de Vizinhança realizado pela empresa Sinergia Estudos e Projetos LTDA e Estudo de Viabilidade Econômica realizado por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações. Todos os estudos foram realizados por empresas privadas que passaram a fazer jus a reembolsos no valor total aproximado de R\$ 17 milhões pelo futuro vencedor da licitação da PPP (CASOS PRÁTICOS, 2014).

Em sequência, a CDURP realizou um procedimento licitatório na modalidade concorrência do tipo “técnica e preço” a fim de selecionar a concessionária, o parceiro privado. O processo licitatório foi dividido em duas etapas, sendo a primeira relativa à análise dos documentos de habilitação, e a segunda relativa à análise da proposta técnica (com peso de 60% na nota global) e da proposta econômica (com peso de 40% na nota global) de cada uma das licitantes habilitadas na fase anterior (NAVES, 2010). Nota-se aqui que as fases de habilitação e julgamento não foram invertidas como foi mostrado ser possível na legislação sobre as PPP. Talvez pelo número reduzido de concorrentes, apenas duas, a Construtora Queiroz Galvão S/A e o Consórcio Porto Novo. A partir da análise dos documentos apresentados, a comissão de licitação considerou habilitado o Consórcio Porto Novo e inabilitada a empresa Queiroz Galvão, por não ter apresentado a documentação completa requerida pelo Edital.

Da PPP em questão originou-se um contrato na modalidade concessão administrativa. De um lado, o parceiro público representado pela CDURP. Pelo parceiro privado, o Consórcio Porto Novo S/A, um consórcio formado pelas construtoras Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, OAS e Norberto Odebrecht Brasil (NAVES, 2010).

O contrato de concessão foi celebrado em 2010 com prazo de vigência previsto para 15 anos, podendo ser prorrogado enquanto a OUC estiver vigente não podendo exceder os 35 anos previstos na legislação, sempre observando a performance da concessionária e a conveniência administrativa de manter a contratação. A assinatura desse contrato permitiu a realização de investimentos privados da ordem de R\$ 8 bilhões de reais já considerando os termos aditivos inseridos em 2012 e 2016 (NAVES, 2010). Por se tratar de uma concessão administrativa, a contraprestação pública é a única fonte de receita da concessionária e para possibilitar o seu pagamento foi criado o Fundo de Investimento Imobiliário da Operação Urbana da Região Portuária do RJ.

De acordo com a entrevista de Alberto Silva, Assessor da Presidência da CDURP ao site PPP Brasil (2011), as contraprestações públicas estão vinculadas à eficiência dos serviços e obras executadas mediante avaliações mensais atribuindo notas, com variação de 0 a 100. Caso o somatório mensal fique abaixo de 80, haverá redução daquele pagamento mensal. Esse sistema de avaliação do desempenho da concessionária tem como objetivo estimular o parceiro privado a alcançar os níveis desejados de desempenho pelo poder concedente.

O compartilhamento de riscos deve ser claramente estabelecido entre as partes, definindo quem arcará com os fatos inesperados, aqueles contrários ao bom andamento do projeto. Contrariamente ao apontado na Lei, onde a matéria envolvendo riscos deve ser detalhada ao máximo, no contrato da PPP do Porto Maravilha eles são pouco detalhados. No entanto, em relação ao mecanismo de pagamento existem estruturas e formas de alocação de

importantes riscos do projeto (CASOS PRÁTICOS, 2014).

O risco de demanda pela infraestrutura, ou seja, o acesso ou utilização das estruturas construídas pelo concessionário não interferem na sua receita. A contraprestação mensal é vinculada apenas pela ordem de início por parte da CDURP. O pagamento também não sofre interferências, exceto as do impacto dos indicadores de desempenho como exposto acima, da disponibilidade dos equipamentos implementados. Para fazer jus ao pagamento por parte do setor público, basta que as obras sejam executadas conformem previsão do projeto executivo e respeitando o cronograma proposto para cada etapa. Apenas os efeitos dos indicadores e penalidades podem interferir na receita da concessionária o que não acontece em relação à disponibilidade da infraestrutura e dos serviços de responsabilidade do setor privado. Ambos os riscos apresentados são suportados pelo setor público. Quanto ao risco relacionado à variação dos custos das obras de infraestrutura, cabe ao setor privado responder. Foi no processo licitatório que o vencedor apresentou o valor das contraprestações. Assim, cabe a execução do objeto contratado em contrapartida aos valores estipulados na proposta vencedora. Excetuando casos de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ⁷ e alterações nos custos de desapropriação, qualquer flutuação nos custos da obra, não vão modificar o montante a ser pago pela Administração Pública (CASOS PRÁTICOS, 2014).

Conforme consta no Relatório Trimestral da OUC (2011), para os serviços técnicos de gerenciar, supervisionar e fiscalizar o contrato, optou-se por realizar uma licitação onde o consórcio ECOPLAN-JHP foi o vencedor com uma proposta de aproximadamente R\$ 20 milhões.

Após quase dez anos da assinatura do contrato dessa parceria para a construção do Porto Maravilha, o Poder Público conseguiu atrair alguns investimentos como o Museu do

⁷ Ocorre quando o desequilíbrio é causado pela ação da Administração Pública extracontratualmente, não deixando, pois, de incidir na relação contratual. É o caso, por exemplo, da elaboração de uma lei que aumenta o valor de imposto que incide em produto imprescindível para a execução do contrato, onerando substancialmente o contratado.

Amanhã, o Museu de Arte do Rio, o AquaRio, a sede da L'Oréal e a Rio Star, como mostra o site Porto e Notícias (2019), sem contar com a revitalização de toda a área, inclusive possibilitando a implantação do Veículo Leve sobre Trilho incrementando a reestruturação e mobilidade urbana da cidade. Tudo isso contribuiu para o surgimento de serviços locais diversos.

A Prefeitura, através do Fundo de Investimento Imobiliário da Operação Urbana da Região Portuária do RJ, emitiu Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)⁸ na ordem de 6,4 milhões de unidades. O Estudo de Viabilidade Econômico apontou que cada unidade de CEPAC teria o valor de R\$ 545,00, totalizando R\$ 3.5 bilhões. Todos foram leiloados e arrematados, em lote único, pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, liderado pela Caixa, o qual comprou ainda 400 mil m² de terrenos na zona portuária ao valor aproximado de R\$ 0,5 bilhão. Ao negociar tais Certificados no mercado, este Fundo de Investimento terá a obrigação de transferir ao parceiro público aproximadamente R\$ 3,6 bilhões referentes ao prêmio de opção de compra. Isso será possível porque quando o Fundo de Investimento negociar esses papéis no mercado poderá atrelar a eles novos valores, uma vez que a OUC vai proporcionar valorização imobiliária da área, principalmente a AEIU. Todo esse negócio prevê arrecadação em torno de R\$ 7,6 bilhões, valor suficiente para arcar com as despesas da PPP durante os 15 anos previstos. Para adquirir os CEPAC e os terrenos, utilizou recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) Esse montante é transferido à CDURP, que fica responsável pelo pagamento de cada parcela prevista no contrato, sempre mediante avaliação dos serviços prestados.

Era com a revenda desses terrenos e papéis que o Fundo manteria o cronograma de repasse acertado com o município até 2026. Porém, com a crise econômica afetando o setor imobiliário, a revenda dos CEPAC tem se mostrado muito aquém do previsto no Estudo de

⁸ Certificado que, uma vez adquirido, permite ao empreendedor que quiser investir na região da AEIU, implantar edifícios mais altos que os parâmetros previsto no Plano Diretor da cidade do RJ.

Viabilidade Econômica, ocasionando iliquidez⁹ do Fundo Imobiliário Porto Maravilha que tem a Caixa como responsável, acarretando problemas nos pagamentos das parcelas contratuais junto à Concessionária Porto Novo (MACEDO, 2018). Segundo o site Observatório das Metrôpoles (2017), para tentar reduzir tais entraves à execução do contrato, a CDURP, gestora da Prefeitura no Porto Maravilha, recomprou mais de 168 mil CEPAC do FGTS, utilizando a verba pública municipal para a obtenção de certificados emitidos pelo próprio município, com vistas a angariar recursos para as intervenções na própria operação urbana.

O site Diário do Porto (2020) mostra que, pela falta de recursos, diversos serviços constantes do contrato foram suspensos. A Prefeitura mantém negociações com a Concessionária Porto Novo no intuito de readequar termos contratuais e manter em execução serviços essenciais como, por exemplo, a operação e manutenção dos Túneis Prefeito Marcello Alencar e Rio 450 anos.

Após apresentar um paralelo entre a teoria e o caso prático, inclusive apontando o que pode trazer dificuldades na perfeita execução do projeto, será feita uma exposição de como esse instituto foi pensado no âmbito da Defesa, especificamente na MB.

3.3 A PPP NO ÂMBITO DA DEFESA

A MB sofre, ano após ano, redução orçamentária em consequência à também redução ocorrida no MD. A responsabilidade fiscal do Governo Federal tem levado a redução dos recursos disponíveis de modo que a MB tenha que decidir onde investir em detrimento a outras áreas. Assim, percebe-se aqui um campo oportuno a parcerias junto ao setor privado, de modo que seja possível continuar investindo em infraestrutura e atender o previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁹ Quando uma empresa ou um fundo enfrenta dificuldade de transformar ativos (bens) em dinheiro.

3.3.1 A PPP no MD

Para atender as ações governamentais relacionadas à estruturação da defesa nacional previstas na Estratégia Nacional de Defesa ¹⁰ (END), mostrou-se premente um reaparelhamento das Forças Armadas (FA) de modo que possibilitasse incremento nas suas capacidades operacionais. Para isso, foi criado o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), o qual reúne os projetos estratégicos necessários para tornar o Brasil mais bem preparado de modo a enfrentar os desafios de defesa. Também se fez necessário o incentivo ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa ¹¹ (BID) nacional em busca da redução da dependência tecnológica em relação às empresas estrangeiras.

No entanto, quando se analisa a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, fica claro o pequeno orçamento destinado ao Programa de Defesa Nacional – 6012 – do MD. Dos R\$ 73 bilhões destinados ao MD, apenas R\$ 11 bilhões estão contemplando o Programa 6012. Em relação ao ano anterior, 2019, houve redução em torno de R\$ 400 milhões (BRASIL, 2020). Isso acarretará redução de investimentos nos projetos estratégicos em curso, postergando a prontificação em alguns anos, ou mesmo levando a alteração de seus escopos. O valor apresentado para o programa é insuficiente para se atingir o idealizado pelo MD quanto à capacidade operacional a ser pretendida conforme consta no PAED.

No cenário atual, diante dos transtornos causados pelo COVID-19, a previsão pelo crescimento do PIB do Brasil é bastante pessimista, gerando uma previsão orçamentária mais reduzida para os próximos anos, disputando recursos com setores relevantes para o Estado brasileiro como saúde e educação.

Portanto, pela possibilidade de aumento do orçamento de Defesa para os próximos

¹⁰ É um plano de ações estratégicas de médio a longo prazo cujo objetivo é modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

¹¹ É um conjunto de indústrias e empresas que participam das etapas da pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa.

anos ser bem reduzida, resta-nos pensar em outra solução na tentativa de incrementar os projetos no âmbito das FA. Para aqueles projetos em que a concessão tradicional não cabe, em virtude de não ser possível a autossustentabilidade e, em consequência, a contínua redução orçamentária, foi vislumbrada a possibilidade de PPP em projetos de defesa ou ainda em projetos que deem sustentação a eles mesmos, uma vez que possibilitará diluir as despesas ao longo de um período bastante longo.

A legislação a cerca das PPP no âmbito do MD, materializa-se na Portaria nº 1.851/14, onde são estabelecidas as diretrizes referentes a este instituto nas Forças Armadas, quanto aos procedimentos de formulação, tramitação, execução e acompanhamento. Além dessas diretrizes, a formulação dos projetos de PPP deverá considerar, concomitantemente, os conteúdos da Política Nacional de Defesa ¹² (PND), da END e das políticas governamentais de interesse. Deverá ser observado também o planejamento estratégico do órgão proponente e as orientações do Ministério da Defesa quanto às iniciativas de articulação e equipamentos de defesa. Por último, atender o previsto na Lei nº 12.598/12, que trata da aplicabilidade aos procedimentos de compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa (BRASIL, 2014).

Serão considerados como temas prioritários para a formulação de projetos de PPP:

- a) Manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização das Forças Armadas;
- b) Estruturação dos Comandos das Forças Armadas em torno de capacidades;
- c) Produção científica e tecnológica;
- d) Desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa;
- e) Desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional;

¹² É o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenada pelo Ministério da Defesa.

- f) Logística de manutenção de equipamentos de defesa;
- g) Fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear;
- h) Estruturas de apoio ao pessoal; e
- i) Delegação de tarefas executivas ao setor privado, com a finalidade de concentrar as atribuições do Ministério da Defesa, inclusive no âmbito dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e de seu pessoal, no planejamento, na execução e na fiscalização de atividades finalísticas dos respectivos órgãos (BRASIL, 2014).

Dessa forma, busca-se o parceiro privado para que traga a experiência em gestão e tecnologia próprias desse setor, atendendo assim o princípio constitucional da eficiência, princípio este em destaque nessa modalidade de concessão.

O MD, em acordo às diretrizes constantes na END, apontou quais os projetos estratégicos que possibilitarão ao Brasil desenvolver sua capacidade militar na busca de defender sua soberania e seus interesses. Na MB são estes:

- Programa Nuclear da Marinha;
- Construção do Núcleo do Poder Naval; e
- Projeto: Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) (BRASIL, 2020).

3.3.2 A PPP na MB

Ao fazer uma relação entre o orçamento autorizado na LOA 2020 e a necessidade de recursos orçamentários para a consecução/continuidade dos projetos estratégicos listados na seção anterior, fica patente a dificuldade de tornar realidade a previsão constante do PAED.

Antes da publicação da Portaria nº 1.851/14, o MD já tinha agido no intuito de trazer à tona o assunto PPP e torná-lo uma possibilidade no âmbito das FA. Ele firmou, em 2010, junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) um Acordo

de Cooperação Técnica no qual esse ministério daria todo o suporte necessário ao assunto PPP, pois possuía capacidade técnica para tal.

Como resultado desse acordo, até 2011, a Secretaria-Geral da Marinha (SGM) propôs três projetos ao MD:

- Modernização do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ);
- Construção de instalações e operação do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN); e
- Construção e manutenção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR) para uso do pessoal envolvido no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB).

No entanto, após a realização dos estudos necessários, o estudo de conveniência e oportunidade mostrou não ser viável a implementação das PPP.

Quando se faz uma análise dos atuais projetos prioritários de defesa, deve-se observar alguns detalhes referentes ao PROSUB. A END, ao defender a negação do uso do mar ao invés do controle de área marítima, eleva os submarinos a uma categoria de grande importância, pois é através desse meio naval que essa ação é possível. Portanto, é plausível considerar que este projeto é prioridade para a MB e que o reduzido orçamento para o Programa de Defesa Nacional em 2020 será, prioritariamente, para o PROSUB em detrimento aos outros. Essa reflexão leva a concluir que, por não demandar recursos na fase inicial e ter contraprestações diluídas ao longo de todo o contrato, as PPP são uma opção a ser considerada para outros projetos que não terão a prioridade na destinação dos recursos.

Para a tramitação de PPP, a MB montou uma estrutura conforme previsto na Circular nº 23 de 2020 da SGM cujo propósito é divulgar o instrumento da PPP e disseminar os procedimentos necessários à sua implementação pelos Setores da MB.

Uma vez que a MB faz parte do MD, deverá atender toda a legislação sobre as PPP que foram redigidas como normas gerais por esse Ministério.

Quando uma Organização Militar (OM) identificar na PPP uma oportunidade de tornar real um projeto que tenha idealizado, deverá encaminhar uma Proposta de Projeto (PP) a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), via seu respectivo Órgão de Direção Setorial (ODS), ao qual caberá a ratificação, e Secretaria Geral da Marinha (SGM) que irá verificar junto ao MD e à Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) se a PPP poderá ser aplicada, acarretando em despacho a ser proferido pela SGM. Após esses despachos, a DAdM vai realizar análise detalhada da Proposta e, caso esteja de acordo, irá encaminhá-la ao Estado Maior da Armada (EMA) para aprovação e posterior ratificação do Comandante da Marinha (CM). Assim, a PP estará apta a ser encaminhada, por intermédio da SGM, ao Secretário-Geral do MD (SG-MD) para que seja incluída no PPI.

Uma vez recebida pelo SG-MD, caberá à Secretaria de Organização Institucional (SEORI) proceder à análise para deliberar junto ao MD que possibilitará o encaminhamento da Proposta ao Conselho do Programa de Parceria de Investimentos (CPPI). Uma vez aprovada pelo Conselho, será incluída no PPI materializando-se na publicação de Decreto Presidencial. Quando publicado, o CPPI irá, por meio de Resolução, autorizar a publicação do edital (BRASIL, 2020).

Ainda de acordo com a Circular nº 23/2020 da SGM, quando a Proposta for enquadrada no PPI, a OM proponente irá constituir um Comitê Gestor da PPP, em que deverão constar pessoas capacitadas, preferencialmente nas áreas de Direito, Engenharia Civil e Economia, para que a administração da Parceria seja eficiente. Por intermédio desse Comitê, serão realizados os estudos necessários à implementação da PPP, como estudo de demanda, de arquitetura e engenharia, socioambiental, avaliação econômica e financeira, modelagem de negócio e jurídica. Para a realização desses estudos estão previstos alguns instrumentos, dentre os quais utilizar a própria estrutura interna da Administração Pública, realizar Convênio/Acordo de Cooperação Técnica com entidades fomentadoras de projetos de PPP ou

proceder a contratação de serviços técnicos profissionais especializados. Esses estudos, quando prontificados e aprovados mediante assessoramento da DAdM, serão transmitidos à SEORI, via SGM.

Tendo sido autorizada a publicação do edital e concluídos os estudos, a OM passará a ter a responsabilidade para executar o procedimento licitatório e implementação da PPP, sendo assessorada pela DAdM e apoiada pelo PPI.

Ao longo do período de execução da PPP, a OM responsável pelo projeto deverá realizar o acompanhamento semestral dele, emitindo Relatórios Circunstanciados à DAdM, via ODS, com cópia para a SGM (BRASIL, 2020).

Ressalta-se a importância da PP cumprir todo esse trâmite, passando por diferentes órgãos do Governo, reduzindo assim o risco de problemas. Essa análise diversificada também ajuda a mitigar a chance da PPP não atender o propósito para o qual foi implementada.

4 CONTRIBUIÇÃO DO PROJETO PORTO MARAVILHA EM PPP NA MB

O caso concreto referente ao Projeto Porto Maravilha, ora apresentado neste trabalho, materializado em um contrato nos moldes de PPP, serve para fazer um paralelo aos projetos que poderão ser vislumbrados pela MB.

O Município do RJ dispunha de recursos escassos para investir em um projeto da magnitude do estudado neste trabalho. No entanto, sendo uma das vantagens trazidas pela PPP, o parceiro público não precisa dispor do recurso para pagar o contratado num curto prazo. Nas PPP, apenas quando os serviços começarem a ser prestados, é que a Administração Pública começará a pagar as parcelas devidas, as quais serão diluídas ao longo de todo o contrato, que poderá durar até 35 anos.

Como vimos no capítulo anterior, a MB dispõe de recursos orçamentários muito aquém ao necessário para fazer cumprir o previsto nos documentos de política e estratégia do MD. Aos projetos prioritários de defesa, os poucos recursos serão direcionados, restando pouco ou quase nada para ser investido em serviços de infraestrutura em diversas áreas da MB. Assim como o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro fez uso da PPP para permitir a realização de todos os serviços na AEIU, a MB pode também decidir por essa modalidade de contrato de modo a tornar realidade demandas da Força.

Quanto ao teto mínimo no valor do contrato, os serviços atualmente devem orçar acima de R\$ 10 milhões. Na época da assinatura do contrato entre a CDURP e Concessionária Porto Novo o valor mínimo ainda era de R\$ 20 milhões. Valor este bem abaixo do contratado entre o parceiro público e privado no município do RJ. Essa redução permitiu aos municípios menores optarem pelas PPP em serviços de saneamento e iluminação pública. Esses exemplos deixam claro que a MB pode pensar em projetos em áreas menos complexas e de menor envergadura.

O objeto do contrato não pode ser apenas fornecimento de equipamentos, mão de

obra nem a execução de obras públicas. São contratos que não podem se autossustentar apenas com cobranças de tarifas. Podem ser pagos mediante tarifas dos usuários juntamente com parcelas públicas. Nesse caso, podemos identificar como opção a construção e manutenção de Próprios Nacionais Residenciais ou Hospitais Navais. Além disso, para aqueles objetos que não permitem a cobrança tarifária do usuário, sendo arcado exclusivamente pelo parceiro público, como foi o apresentado no Projeto do Porto Maravilha, uma PPP na modalidade Concessão Administrativa. Para esse caso pode-se sugerir a construção de instalações para simuladores táticos, sendo feita a manutenção e operação dos mesmos ou ainda a modernização e manutenção do Arsenal de Marinha do RJ.

Ao pensar em PPP, da mesma forma feita em parte do Projeto na Região Portuária, a MB pode fazer uso de instalações subutilizadas ou mesmo inutilizadas para construção de moradias para seu pessoal, por exemplo.

Como demonstrado em efetivas ações na área portuária, outro ponto de destaque na adoção das PPP é o fato do parceiro privado trazer a expertise própria da sua área para empregar na prestação do serviço público mais eficiente. A MB precisa analisar essa característica que pode decidir a favor do emprego da PPP em algum setor de interesse, pois os serviços prestados ao usuário ao longo de todo contrato será de qualidade e eficiente. No Projeto do Porto Maravilha, como exemplo, temos que além da construção dos equipamentos e das obras de infraestrutura, o parceiro privado também faz a manutenção da malha viária; das áreas verdes e praças; das redes de iluminação pública, água e esgoto; e gerencia o centro de controle de tráfego da região.

Outro ponto de suma importância é referente aos estudos realizados previamente: Estudos técnicos (da demanda, da definição dos indicadores de desempenho, de engenharia e ambientais, por exemplo), estudos de viabilidade econômico-financeira, estudos jurídicos, estudos sobre o impacto fiscal e estudo sobre conveniência e oportunidade. Para decidir pela

PPP da região portuária, foram apontados no trabalho dois estudos: o de impacto de vizinhança onde, em um dos apontamentos, demonstrou a necessidade da derrubada do Elevado da Perimetral, uma vez que transmitiria ao projeto a confiança esperada pelo setor privado para investir na região; e o de viabilidade econômica onde decidiu-se pelo valor adotado aos CEPAC de modo a atender as contraprestações devidas à Concessionária Porto Novo durante os 15 anos do contrato (PORTO MARAVILHA, 2013). Diante dessa importância dada aos estudos, a MB, ao vislumbrar a possibilidade de implementar um projeto por meio de PPP, irá formar um Comitê Gestor da PPP, onde deverão constar pessoas capacitadas a realizarem os estudos necessários como os supracitados. Isso garantirá o mínimo de impacto negativo ao longo do contrato.

Outro tema bastante importante e um dos principais aspectos de uma PPP é o compartilhamento de riscos entre ambos os setores. Ao assumir alguns riscos, a Administração Pública possibilita redução no valor dos serviços, pois o crédito ficará mais barato ao parceiro privado, por exemplo. Riscos assumidos pelo contratado permitem serviços mais eficientes e atendimento ao cronograma previsto, como outro exemplo. Neste estudo foi apontado que o tema não teve a importância necessária durante a confecção do contrato, pois havia poucas cláusulas tratando do assunto. Na MB, ao pensar em PPP, a busca no perfeito compartilhamento de riscos faz-se extremamente necessária, pois ao se tratar de assuntos estratégicos de defesa, busca-se o mínimo de problemas na execução do contrato, serviços bastante eficientes e, em tempo de baixos orçamentos para o MD, redução no valor do objeto.

E, por último, cabe citar a forma que a Prefeitura do RJ pensou para captar recursos para custear os serviços constantes no contrato da PPP do Porto Maravilha. A captação de parte dos recursos pela emissão e venda de CEPAC e o restante necessário ao cumprimento das obrigações financeiras seria obtido pela revenda desses certificados no mercado imobiliário, mediante valorização da região e, conseqüentemente, dos CEPAC. O

Fundo responsável pela revenda comprometeu-se a repassar ao setor público o montante que faltava para quitar todas as obrigações contratuais. Com a crise econômica, não houve a valorização esperada pelo estudo responsável, o que trouxe dificuldades no cumprimento do cronograma das obras e serviços. Diante desse exemplo, a MB deve buscar a segurança econômica para quitar suas obrigações contratuais, evitando a paralisação de obras e serviços que poderão causar impacto na política de defesa prevista no MD.

Ficou demonstrado que situações existentes no Projeto estudado podem servir de ensinamentos para que a MB, ao optar por essa modalidade, obtenha êxito quanto ao objetivo pretendido.

5 CONCLUSÃO

A proposta da pergunta de pesquisa foi responder de que forma o processo referente ao Projeto Porto Maravilha pode influenciar na implantação de futuras PPP na MB? Ao longo do processo previsto em lei, alguns pontos foram realçados de modo que possam servir como exemplo à MB quando esta estudar a possibilidade de usar essa Parceria em algum projeto de infraestrutura.

É possível definir este trabalho como uma pesquisa sobre de que forma foi implantado o Projeto Porto Maravilha bem como as legalidades previstas no MD e MB que tratam de PPP. Para entender as PPP, debruçamos sobre a teoria e buscamos o que influenciou na criação desse instituto, bem como outras experiências internacionais, com seus pontos positivos e negativos.

Inicialmente, este trabalho apresentou a transformação sofrida na estrutura do Estado decorrente de contexto histórico variado, desde a Revolução Francesa até a implementação da Administração Pública Gerencial nos anos 90. Naquele momento, o Estado concentrou-se nas suas atividades finalísticas compartilhando com o parceiro privado a execução de serviços públicos delegáveis, em sua maioria serviços de infraestrutura. Em decorrência desse novo pensamento, foi incorporada ao sistema jurídico nacional a nova modalidade de contratação administrativa, a Parceria Público-Privada. Assim, houve necessidade de contextualizá-la no histórico brasileiro e na materialização pela Lei 11.079/04, em que foram destacados o conceito e suas modalidades: a concessão administrativa e a patrocinada.

Em um capítulo à parte foi apresentado um caso concreto e como a PPP é estruturada no âmbito do MD e na MB. Desse capítulo foi possível extrair as ações tomadas pelas partes envolvidas no Projeto, de forma a atender a legalidade que trata do tema, na busca de uma perfeita execução do objeto contratado. No campo da Defesa foi apresentada a

estrutura criada no MD para tornar viável a execução de projetos estratégicos, alinhado ao previsto tanto na PND quanto na END. Para atender o PAED, o qual agrupa os projetos considerados estratégico apresentados pelas FA, e sabendo da insuficiência de recursos orçamentários, reduzido ano após ano na LOA, a PPP apresenta-se como solução oportuna, pois, além de suprir a falta de recurso público para investir em infraestrutura, traz a novidade sobre a repartição de riscos e do pagamento das contraprestações pelos serviços prestados com base em indicadores de desempenho, corroborando com o importante Princípio Constitucional da Eficiência.

A norma apresentada para regulamentação e estruturação de projetos de PPP na MB é de suma importância como opção ao cumprimento do previsto no PAED, considerando os insuficientes recursos alocados na LOA 2020 no âmbito do MD, no Programa 6012, Defesa Nacional, em que estão previstos os projetos estratégicos. Em que pese não haver nenhuma PPP consumada na MB, deveria ser considerada como alternativa no incremento de infraestruturas nas áreas apresentadas no artigo nº3, incisos I ao IX, da Portaria nº 1.851/14, do MD.

Seguiu-se uma análise de como o Projeto estudado poderia contribuir na implementação e execução das PPP na MB, caso opte por esta modalidade contratual. Os diversos apontamentos feitos ao longo do estudo do Projeto Porto Maravilha podem servir de exemplo e de ensinamento do que é certo ou errado, de maneira a contribuir na decisão da melhor forma de contratar o parceiro privado. Aspectos como valor mínimo de contrato; necessidade de ter como objeto contratual serviços não autossustentáveis; estudos técnicos necessários para analisar a viabilidade ou não da PPP; riscos compartilhados e seus benefícios, bem como a necessidade de garantia orçamentária para cumprir o contrato; foram alguns pontos analisados e que servem como potenciais exemplos à MB para concluir pela PPP e poder transcorrer o contrato com a menor quantidade de contratamentos.

Por tratar-se de um assunto no qual existem informações sigilosas a respeito da parte contratual do Projeto Porto Maravilha, uma vez que existem investigações em curso para saber sobre desvio de verba pública, enfim, corrupção por parte dos agentes envolvidos, este trabalho não conseguiu levantar dados sobre o endividamento junto à Concessionária Porto Novo, para ter como exemplo do que não adotar em possíveis PPP na MB. Esses dados poderiam enriquecer a pesquisa. O número máximo de páginas a serem cumpridas pode ser visto como um fato limitador a esse trabalho.

Entende-se que o propósito deste trabalho foi alcançado, uma vez que o referencial teórico e o caso concreto existente no Município do RJ permitiram analisar como contribuir para o sucesso das PPP na MB.

A Lei nº 11.079/04 apresentou uma opção ao cenário de dificuldade orçamentária que vem se mostrando há algum tempo e parece se perpetuar por outros mais. Além de suprir essa carência de recursos, existem outros benefícios como a maior eficiência nos serviços e a redução da pressão orçamentária em um único ano. Portanto, é patente que a PPP assumiu uma importância cada vez maior para o crescimento do país, desafogando o Estado dos serviços delegáveis e, permitindo uma melhor qualidade daqueles próprios previstos nas normas, contribuindo para o bem-estar da sociedade como um todo.

Finalizando, como sugestão para futuras pesquisas podemos citar a conveniência e oportunidade da implantação de PPP, no nível do MD, para suprir a carência de Próprio Residencial Nacional aos militares da MB, do Exército Brasileiro e da Aeronáutica, o que teria um ganho pela economia de escala.

REFERÊNCIAS

A FALÁCIA DO PORTO MARAVILHA: PPPS, CEPACS E O ÔNUS PARA O PODER PÚBLICO, 2017. Disponível em: < <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/falacia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-onus-para-o-poder-publico/>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Orçamento da União. Exercício Financeiro de 2020**. Brasília, DF. Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/loa/volume-iv.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Congresso Nacional. **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**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. _____. **Lei nº 8.987, 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**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.987%2C%20DE%2013%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. _____. **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**. Brasília, 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. _____. **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**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. _____. **Lei nº 13.529, de 04 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF)**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. _____. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020**. Brasília, DF, 2020. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm#art21>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. Ministério da Defesa. **Projetos Estratégicos de Defesa**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-de-defesa>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em:< https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

_____. _____. **Portaria nº 1.851/2014. 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**. Brasília, 2014. Disponível em:< http://www.lexmagister.com.br/legis_25760690_PORTARIA_NORMATIVA_N_1851_DE_24_DE_JULHO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. _____. **PAED: benefícios para o país. Brasília, 2020**. Disponível em:< <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/beneficios-do-paed-para-o-pais>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

_____. Secretaria-Geral da Marinha. **Circular nº 23, de 19 de dezembro de 2019**. Brasília, DF, 2013. Disponível em:< <http://www.sgm.mb/PUB/Circular/Circ-23-2020.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CASOS PRÁTICOS. FORMAÇÃO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. 2014. Disponível em:<<https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201411-casos-praticos-formacao-em-ppps-porto-maravilha-municipio-do-rio-de-janeiro-rj.pdf>>. Acesso em 06 jul. 2020.

CAVALCANTE, Cristian Silva. **Parceria Público-Privada**. 2011. Disponível em:< <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6175/Parceria-publico-privada>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CDURP, SOBRE A CAIXA: ‘ASSUMIU O RISCO, AGORA TEM QUE PAGAR’, 2018. Disponível em:< <https://diariodoporto.com.br/cdurp-sobre-a-caixa-assumiu-o-risco-tem-que-pagar/>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

COSTA, Alex Franulovic da. **Porto Maravilha: a evolução urbana da região portuária e os cinco primeiros anos da operação urbana consorciada**. 2015. Disponível em:< http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/artigo_evolucao_urbana_alexcosta.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Parcerias Público-Privadas: relatos de algumas experiências internacionais**. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 5º ed. São Paulo:

Atlas, 2005.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública.** Coimbra: Almedina, 1999.

FARIAS, Luciano Chaves de. **O Controle Extrajudicial das Parcerias Público-Privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Visão Geral das Parcerias Público-Privadas.** In: PAVANI, Sérgio Augusto Zampol; ANDRADE, Rogério Emílio de. *Parcerias Público-Privadas.* São Paulo: MP Editora, 2006.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público.** In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas.* São Paulo: Malheiros 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA, Jacqueline Baptista de Souza; PAULA, Luciane Maria Argenta de Mattes; PAULA, Rogério Carvalho de. **Entendendo a Parceria Público-Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar.** *Revista Gestão Pública e Controle*, v.1, n° 3. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.

LIRA, Michael Pereira de. **Concessão, privatização, PPP.** 2016. Disponível em: <<https://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/317932185/concessao-privatizacao-ppp>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

MACEDO, Rosayne. **CDURP, sobre a CAIXA: “Assumiu o risco, agora tem que pagar.”** 2018. Disponível em: <<https://diariodoporto.com.br/cdurp-sobre-a-caixa-assumiu-o-risco-tem-que-pagar/>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

MAFRA, Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial,** 2005. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/administracao-publica-burocratica-e-gerencial/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental.** In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas.* São Paulo: Malheiros 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 26° ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MONTEIRO, Vera. **Legislação de Parceria Público-Privada no Brasil – Aspectos Fiscais desse Novo Modelo de Contratação.** In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas.* São Paulo: Malheiros 2005.

MOREIRA, Egon Bockmann. **A Experiência das Licitações para Obras de Infraestrutura e a Nova Lei de Parcerias Público-Privadas.** In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas.* São Paulo: Malheiros, 2005.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. **As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil,** 2019. Disponível em: <<https://www.bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 10 jul.

2020.

NAVES, Guilherme de Ávila. **Porto Maravilha (Município do Rio de Janeiro)**, 2010. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/porto-maravilha-municipio-do-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

OLIVEIRA, Paulo Enrique Mainer de. **A Normatização do Controle das Parcerias Público-Privadas**, PP. 176-188. In: Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga: monografias vencedoras. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2006.

PORTO MARAVILHA. Disponível em:<<https://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha>>. Acesso em 30 jun. 2020.

_____. **Relatório de Atualização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro.** Disponível em:<<https://www.portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/atualizacao-eiv-e-de-trafego/volume-1.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2020.

PORTO MARAVILHA REDUZ VACÂNCIA E ATRAI COMPANHIAS, 2019. Disponível em:< <https://portoemoticias.com.br/interna/destaque-portuario/porto-maravilha-reduz-vacancia-e-atrai-companhias>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

RELATÓRIO TRIMESTRAL – INSTRUÇÃO CVM Nº 401. Operação: CEPAC. Disponível em:<http://sistemas.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2010-12781/20110630_Relat%C3%B3rio_de_despesas_-_2%C2%BA_Trimestre_de_2011.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada. Fundamentos Econômico-Jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2007.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009. Modifica o plano diretor, autoriza o poder executivo a instituir a operação urbana consorciada da região do porto do rio e dá outras providências.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/101/lei-complementar-n-101-2009-modifica-o-plano-diretor-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-operacao-urbana-consorciada-da-regiao-do-porto-do-rio-e-das-outras-providencias>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro-CDURP e dá outras providências.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em:<<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/e1cdbddd8d118e66032577220075c7dc?OpenDocument>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 105, de 22 de dezembro de 2009. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas-PROPAR-RIO, e dá outras providências.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em:<<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/2ed241833abd7a5b8325787100687ecc/cea7da7eb7bff227032577220075c7de?OpenDocument>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SANTOS, Ricardo Simões Xavier dos. **Inversão de fases – o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas.** 2007. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/70748/inversao-de-fases-o-principio-da-eficiencia-aplicado-as-licitacoes-publicas/4>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas.** In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

ZANCHIM, Kleber Luiz. **Contratos de Parceria Público-Privada: Risco e Incerteza.** São Paulo: Quartier Latin, 2012.