

**JOSÉ CLAUDIO RODRIGUES GUERRA  
TARCIANA BARRÊTO SÁ**

**Parcerias Público-Privadas como mecanismo de financiamento para projetos no âmbito das Forças Armadas: desafios e barreiras à contratação**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Altos Estudos de Defesa.

Orientador: Dr. Julio Eduardo da Silva Menezes

Brasília  
2022

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade do Campus Brasília da Escola Superior de Defesa. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-lo para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional do Campus Brasília da Escola Superior de Defesa.



---

JOSÉ CLAUDIO RODRIGUES GUERRA



---

TARCIANA BARRÊTO SÁ

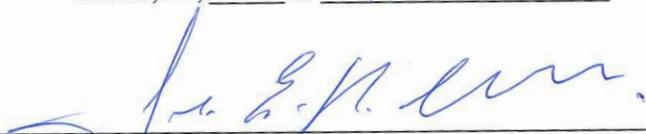
**JOSÉ CLAUDIO RODRIGUES GUERRA  
TARCIANA BARRÊTO SÁ**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) COMO MECANISMO DE  
FINANCIAMENTO PARA PROJETOS NO ÂMBITO DAS FORÇAS  
ARMADAS: DESAFIOS E BARREIRAS À CONTRATAÇÃO**

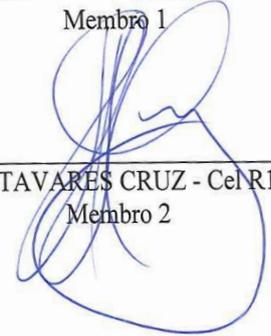
Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola Superior de Defesa,  
como exigência parcial para obtenção do  
título de Especialista em Altos Estudos  
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 20 de OUTUBRO de 2022

  
\_\_\_\_\_  
JULIO EDUARDO DA SILVA MENEZES – Prof. Dr. (ESD)  
Orientador

  
\_\_\_\_\_  
CARLOS CESAR DE CASTRO DEONÍSIO – Cap FAB (ESD)  
Membro 1

  
\_\_\_\_\_  
LUIZ JORGE TAVARES CRUZ - Cel R1 EB (ESD)  
Membro 2

## **Parcerias Público-Privadas como mecanismo de financiamento para projetos no âmbito das Forças Armadas: desafios e barreiras à contratação**

José Claudio Rodrigues Guerra<sup>1</sup>  
Tarciana Barrêto Sá<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A pesquisa teve como objetivo verificar se as PPP podem ser um mecanismo para mitigação de gastos de recursos ordinários nas FA, assim como algumas barreiras e desafios a serem vencidos. Para tanto, iniciou-se com o levantamento de legislação e bibliografias relacionadas ao as Parcerias Público-Privadas, tanto do ponto de vista do País quanto no que tange a América Latina e Europa. Assim, foi possível entender como o tema está se desenvolvendo em outros Estados, a fim de que pudéssemos montar consenso quanto a elaboração de uma proposta de modelo do ponto de vista legal. Posteriormente, tomou-se como base alguns exemplos de PPP realizadas em Entes Federativos, bem como algumas concessões comuns, a fim de verificar um modelo prático do caminho a percorrer. Neste processo, foi possível identificar algumas barreiras que elevaram a inexecução de projetos pelo Governo Federal, fato que atinge também as Forças Armadas. Dentre as barreiras citadas, duas possuem maior relevância, quais sejam: Riscos Políticos e os Riscos Econômicos. Os Riscos políticos estão intimamente ligados aos cancelamentos dos projetos, e os Riscos Econômicos diretamente ligados a impossibilidade de se obter garantias diante dos riscos envolvidos. Por fim, concluiu-se que é possível a utilização das PPP pelo Governo Federal, incluindo às Forças Armadas, mas é fundamental observar os desafios e barreiras a serem enfrentados.

**Palavras chaves:** Parcerias Público-Privadas; Riscos Políticos; Riscos Econômicos e Garantias.

*Public-Private Partnerships as a financing mechanism for projects within the Armed Forces: challenges and barriers to contracting*

### **ABSTRACT**

The research aimed to verify whether PPPs can be a mechanism for mitigating the expenditure of ordinary resources in the FA, as well as some barriers and challenges to be overcome. To this end, it began with a survey of legislation and bibliographies related to Public-Private Partnerships, both from the point of view of the country and with regard to Latin America and Europe. Thus, it was possible to understand how the theme is developing in other States, so that we could build consensus on the elaboration of a model proposal from the legal point of view. Subsequently, some examples of PPPs carried out in Federative Entities were taken as a basis, as well as some common concessions, in order to verify a practical model of the way to go. In this process, it was possible to identify some barriers that increased the non-execution of projects by the Federal Government, a fact that also affects the Armed Forces. Among the barriers mentioned, two are more relevant, namely: Political Risks and Economic Risks. Political Risks are closely linked to project cancellations, and Economic Risks are directly linked to the impossibility of obtaining guarantees in the face of the risks involved. Finally, it was concluded that it is possible to use PPPs by the Federal Government, including the Armed Forces, but it is essential to observe the challenges and barriers to be faced.

**Keywords:** *Public-Private Partnerships; Political Risks; Economic Risks and Guarantees.*

<sup>1</sup> Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil. Atualmente servindo no Comando do Sétimo Distrito Naval.

<sup>2</sup> Diretora do Departamento de Organização e Legislação no Ministério da Defesa. Mestranda em Gestão Pública e Inovação e especialista em Direito Tributário, Público e Advocacia Tributária.

## 1. INTRODUÇÃO

A busca por mecanismos que possam desonerar os Estados remonta ao século XX, e dentro deste contexto estão as Parcerias Público-Privadas (PPP). As PPP tiveram sua gênese na Europa, mais especificamente, no Reino Unido.

Como decorrência, outros países europeus trilharam o mesmo caminho, de forma a permitir que projetos de interesse dos dois lados, Estado e Entidades Privadas, pudessem caminhar com as devidas vantagens para ambos, no caso da iniciativa privada, a rentabilidade, nos Estados, o bem comum.

No Brasil, as PPP são formas particulares de contratos administrativos de concessão, que podem acontecer de duas formas: concessão patrocinada, que é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995<sup>1</sup>, em que há a necessidade de pagamento de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, quando os valores pagos pelos usuários, sob a forma de tarifa, não forem suficientes para viabilizar financeiramente o projeto; e concessão administrativa, que é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, não cabendo, portanto, a cobrança de tarifa dos usuários pela prestação de serviços públicos, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, o ente público deve fazer o retorno ao investidor.

Existe ainda diferença entre PPP e Concessões Comuns, que consiste basicamente na remuneração do parceiro privado. Nas Concessões Comuns, a remuneração do concessionário advém exclusivamente das tarifas cobradas aos usuários; nas PPP há pagamento de contraprestação pela Administração Pública, com ou sem cobrança de tarifa aos usuários.

Para o setor de Defesa, entende-se ser possível a busca, principalmente, da opção de concessão administrativa, ou seja, aquela em que a contrapartida será integralmente paga pela Administração Pública. Tal alusão decorre do fato de que as Forças Armadas possuem atividades tipicamente de Estado, tendo sua vida vegetativa totalmente voltada para os recursos orçamentários, exceto em casos previstos em Lei, como é a situação das PPP. A vantagem de uma PPP administrativa decorre do alongamento do tempo de pagamento, permitindo trabalhar com um maior número de projetos nas atividades fim, sem perder de vista a sustentabilidade das atividades meio.

---

<sup>1</sup> Lei que trata sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal Brasileira. Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em 18 de abril de 2022.

Assim, buscou desenvolver a pesquisa de forma a verificar como o tema está sendo tratado no País e exterior, posteriormente foi desenvolvido um capítulo com uma proposta de modelo de processo reduzido, incluindo-se os aspectos de garantias e riscos inerentes às PPP.

## **1.2 DAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Para fazer face as diversas demandas o Estado, por meio de seu Governo, se vale das contribuições dos seus cidadãos, utilizando impostos que lhes são cobrados. Os impostos impõem a contraprestações de serviços aos contribuintes, sendo o principal caminho para o bem comum.

Assim sendo, gerar bem comum pelo Estado significa colocar a máquina pública para funcionar em benefício do cidadão, com contraprestações de serviços que possam considerar adequados a aplicação dos impostos que são pagos, entre outras palavras, a devida alocação naquilo que o Estado precisa gerar à sociedade.

Dentro do aspecto de promoção do bem comum, com a devida alocação de recursos, per passa os investimentos nos projetos públicos nas mais diversas áreas temáticas do Governo, tais como: saúde, educação, defesa, cultura, meio ambiente, entre outras.

A busca deve ser sempre por aqueles projetos que geram maiores benefícios qualitativos e quantitativos, assim entendendo aqueles que geram valor, como por exemplo, projetos que possibilitem a ampliação do Produto Interno Bruto (PIB), novos empregos, ampliação da renda e sua distribuição, inovação e desenvolvimento tecnológico, entre outros.

Na alocação de recursos para geração de valor, em especial, nas áreas de segurança, desenvolvimento e defesa encontra-se o tema em tela, tendo em vista estar diretamente ligado a necessidade de a Administração Pública trabalhar com um cenário orçamentário de fortes restrições orçamentárias, dificultando os investimentos em projetos de grande importância.

Expandindo um pouco o viés de restrições orçamentárias, onde as alocações de recursos para investimento em projetos são bastante prejudicadas, levando as constrições dos empreendimentos, seja por dilatações de prazos e/ou redução de escopo nos que estão em andamento, tal fato impacta ainda na possibilidade de que novos projetos sejam pautados, vale

ressaltar o previsto na Lei nº 4.320/64<sup>2</sup> e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>3</sup>, onde prevê não haver despesa sem a devida receita que a venha comportar, sob pena de cometer crime de responsabilidade.

Assim, encontrar ações mitigadoras que possam contribuir com a otimização dos recursos públicos nas atividades-fim de cada órgão público, por meio de fontes de financiamento privados pode contribuir com as instituições, tal como as Forças Armadas (FA), a investirem nas atividades-meio, sem comprimir ainda mais suas dotações orçamentárias.

Então a temática ganha relevância, tendo em vista que pode se vislumbrar o financiamento de projetos de grande envergadura, ou seja, aqueles que possuem demanda por recursos substanciais, em um período de médio a longo prazos, permitindo o desenvolvimento sustentável sem comprometer seus projetos das atividades-fim.

Não obstante, permitir as FA implementarem projetos das áreas meio, por meio de financiamentos privados de longo prazo e de grande relevância, aproximando com a iniciativa privada, o desenvolvimento de mercados, a apropriação de tecnologias, a qualificação do capital humano e a diminuição do risco para o poder público, contribuindo para o crescimento sustentável das FA sem comprometer seus orçamentos de forma significativa no curto prazo.

Todavia, para implementação de PPP nas FA, além de se ter o projeto propriamente dito, há necessidade de um modelo inicial, a fim de que se tenha ideia de como buscar parceiros para materializar um empreendimento.

Dentro da esteira de buscar um modelo, certamente deverão ser apresentadas garantias contratuais que, salvo melhor juízo, atualmente não estão disponíveis para o poder público, fato que impacta o risco a ser assumido pelo parceiro privado com a consequente elevação de custos repassados aos possíveis contratos a serem firmados.

## **2. METODOLOGIA DA PESQUISA**

O que se pretendeu com a pesquisa foi discorrer sobre conceitos, falar sobre desafios a serem ultrapassados e barreiras a serem vencidas, e ainda apresentar uma proposta de modelo de processos de contratação por meio de PPP, que possa servir de base inicial para o

---

2 Lei que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em 10 de agosto de 2022.

3 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 10 de agosto de 2022.

desenvolvimento dos projetos relacionados, de forma a permitir uma visão geral do processo, evitando descontinuidades e perda de recursos.

Viabilizar uma proposta de modelo, apontando etapas para a consecução de empreendimentos que não contam com orçamento público suficiente, expertise do setor público, bem como com o adequado suporte tecnológico do Estado. Assim sendo, poderá vir a ser um instrumento de mitigação das restrições orçamentárias para as FA, de forma a permitir o crescimento sustentável das atividades meio, sem que as FA percam o foco nas suas missões constitucionais.

Buscou-se referencial teórico nos documentos oficiais que norteiam a legalidade das PPP, bem como normas infra legais que falam sobre o assunto, de forma a entender como as instituições no exterior e no país estão conduzindo o tema em tela.

Verificou-se ainda casos concretos de PPP nos Entes Federativos, de forma a entender as barreiras e os desafios a serem enfrentados, para construção de algo crível que pudesse ser aplicado nas FA, de forma a vencer a barreira de utilização das Parcerias.

O ponto de partida deu-se com breve revisão nas Leis: nº 8.987/1995, que versa sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências; nº 11.079/2004, que versa sobre normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública, e na nº 12.598/2012 que versa sobre 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, bem como, faz se mister verificar algumas disposições infra legais tal como a Portaria nº 1.851/MD/2014 e Normas e Circulares das Forças Singulares (FS).

Do entendimento destes marcos legais, verificou-se autores renomados sobre o assunto tais como: Marçal Justen Filho (2015)<sup>4</sup>, Rafael Schwind (2015)<sup>5</sup> e Marques Neto (2016)<sup>3</sup> que entre outras contribuições dispõem uma definição de PPP bastante singular onde versa sobre a

---

4 Marçal Justen Filho é Advogado formado pela UFPR em 1977, mestre (1984) e doutor (1985) em Direito do Estado pela PUC-SP. Foi professor titular da Faculdade de Direito da UFPR de 1986 a 2006, Visiting Fellow no Instituto Universitário Europeu (Itália, 1999) e Research Scholar na Yale Law School (EUA, 2010-2011).

5 Rafael Schwind é professor visitante na Universidade de Nottingham, Inglaterra (2016). Doutor (2014) e Mestre (2010) em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar/Unibrasil (2004), com Curso de Extensão em Direito Econômico na Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP (2003). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2003).

<sup>3</sup>Formado em Direito pela Faculdade de Direito da USP (FDUSP), Floriano de Azevedo *Marques Neto* é doutor e livre-docente em Direito Público pela USP.

negociação do setor privado para fornecer um bem de infraestrutura e/ou prestar um serviço associado a essa infraestrutura que, tipicamente faziam parte da ação governamental. Tal definição permitiu dar amplitude a pesquisa a ser apresentada, uma vez que as restrições permeiam especialmente os projetos de investimento na área de defesa. Assim, percorreu-se o seguinte caminho:

Definição da amostragem: A pesquisa deu-se por meio de levantamento documental, de forma a dar sustentação a utilização de Parcerias nas FA, especialmente no que tange aos aspectos legais das PPP no Brasil. Vale ressaltar que os principais órgãos que normatizam o assunto são: Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) da Presidência da República e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), atualmente no Ministério da Economia. Não obstante, foi feita uma breve pesquisa bibliográfica. Tal fato decorreu da necessidade de buscar alguns dos principais pensadores, da atualidade, no tange ao tema em tela, verificando artigos, sites especializados, revista, entre outros meios acadêmicos que pudessem contribuir com a temática, a fim de entender detalhadamente como o fenômeno está se desenvolvendo no País.

Coleta de dados: Deu-se por meio das Leis que regem o Programa em tela, levando em consideração ainda os documentos infra legais, tais como: Portarias, Normas e Circulares que regem o tema em tela no âmbito federal e das FA. Não obstante, foram efetuadas entrevistas, por meio de perguntas diretas, mais precisamente cinco (05) indagações, junto a alguns atores envolvidos em um projeto de PPP que não foi bem-sucedido e que preferiram não se identificar. Deste instrumento foi possível colher algumas percepções; e

Organização e análise de dados: As informações foram organizadas de forma construtiva, ou seja, na medida da leitura e debates adquiriu-se amplitude de conhecimento da própria definição dos Estados como provedores do bem comum. Compreensão das restrições orçamentárias como motivo principal da busca por mitigação para investimentos em projetos de investimentos até a formulação de uma metodologia que possa orientar o início de uma PPP.

Faz-se mister destacar que o trabalho ora desenvolvido não teve como fito tangenciar todas as variáveis que podem nortear a aplicação de PPP, uma vez que seria demasiado para a extensão do que foi dissertado.

Não obstante, também não teve a pretensão de apresentar um modelo que seja aplicado a todos os projetos das FA, uma vez que cada caso é um caso, e cada projeto possui suas próprias peculiaridades, o que torna impossível construir um modelo que seja aplicado a todas as situações.

Ressalta-se que não houve custos significativos na pesquisa, uma vez que a metodologia foi alicerçada principalmente no levantamento bibliográfico, questionário, além da construção de uma proposta de modelo de processo teórico.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO: LEGISLAÇÃO NO BRASIL**

O principal advento das PPP no Brasil foi a edição em 2004 da Lei nº 11.079, em 30 de dezembro<sup>6</sup>, sob a ótica de uma possível forma de desonerar os recursos públicos para investimentos, em especial, na área de infraestrutura. Assim, está previsto na citada Lei:

[...]

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. [...] (BRASIL, Lei 11.079/2004, p. 01)

No entanto, até a presente data o Governo Federal não apresentou efetividade na consecução de projetos por meio de PPP, ocorrendo somente no âmbito subnacional (estados e municípios). Assim, entender as barreiras na implementação de PPP pode contribuir com um possível caminho, e levar a aplicação no âmbito federal, de algo que ainda é um desafio a ser vencido.

As PPP possuem características singulares e que se não atendidas parecem não fazer sentido no que se refere a relação custo e benefício de as buscarem. Um primeiro aspecto é que devem ter contratos necessariamente de valores superiores a 10 milhões, com prazo de execução de pelo menos cinco (05) anos e um limite de trinta e cinco (35) anos, conforme previsto no §4 da Lei nº 11.079/2004. Outro aspecto a ser observado é que o objeto deve englobar investimentos e operação e/ou manutenção de instalações.

Não obstante, o pagamento de contraprestação pelo parceiro público, somente poderá ocorrer após a disponibilização do serviço objeto do contrato de PPP. Ainda assim, são pontos

---

6 Lei que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/11079.htm). Acesso em 18 de abril de 2022.

importantes, fazer a previsão de aporte de recursos em favor de parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis. Contraprestação vinculada à mensuração de resultados por meio de indicadores de desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade, definidos em contrato. Compartilhamento de receitas adicionais obtidas pelo parceiro privado na exploração da capacidade disponível das instalações e, principalmente, não ter como objeto atividades exclusivas do Estado.

Do exposto, o conceito de Governança<sup>7</sup>, em especial do tipo empresarial nos parece importante, tendo em vista a necessidade de uma visão holística, onde Fenili (2018, p. 03) assim define: “como forma de tentar superar o clássico conflito de agência, decorrente da segregação entre propriedade e gestão empresarial, em sistema cujas fronteiras abrangem interesses difusos, oportunismo e assimetria de informação.”

Conforme acima, entende-se ser desafio manter um empreendimento de grande vulto, durante um longo período de tempo, onde as partes precisam se coadunar para o sucesso da empreitada, assim sendo, Governo e iniciativa privada.

### 3.1. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EUROPA

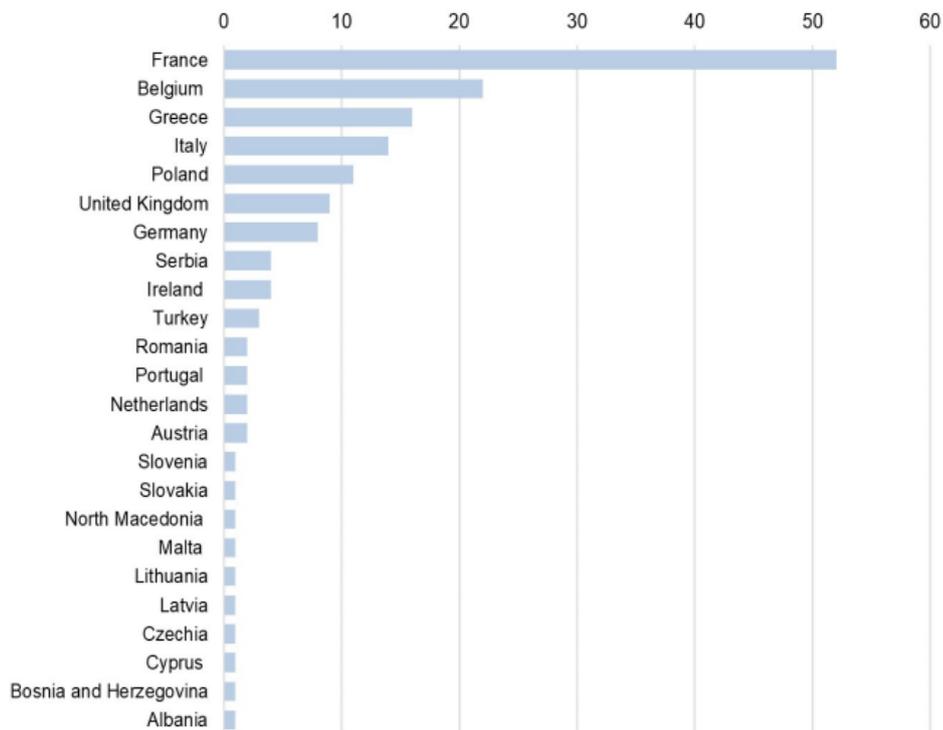
Como dito no início da introdução, a Europa é o berço da Parceria Público-Privada. Assim como na América Latina, as PPP foram inicialmente concebidas para atender projetos de infraestrutura. E nesse curso o continente europeu buscou financiamentos a fim de atender aos projetos apresentados.

Dentro deste viés, segundo o Centro Europeu de Especialização em PPP (CEEP), de 1990 a 2016 foram viabilizados 1749 projetos nos países da União Europeia, mobilizando um montante de 336 bilhões de Euros. Segue abaixo demonstrativo da distribuição das PPP na Europa.

---

7 O conceito de Governança remonta a idade média, referindo se à noção de condução, liderança e direção.

Gráfico 1: Número de projetos de PPP por país



Fonte: Review of the European PPP Market in 2020

Apesar do grande número de países que se utilizam das PPP na Europa, o tribunal de Contas Europeu, em 2018 publicou relatório apontando sérias dificuldades na execução das Parcerias.

O referido relatório tinha como objetivo verificar se estavam atendendo as metas inicialmente idealizadas, se os recursos disponíveis estavam sendo devidamente geridos, bem como verificar a viabilidade de alavancar fundos públicos por meio de financiamentos privados das PPP. Conforme disposto no relatório da EPEC:

No que tange as metas inicialmente idealizadas e os benefícios advindos da implantação chegou-se à conclusão de que as parcerias proporcionaram a materialização de forma mais rápida de projetos com bom potencial de exploração por parte dos envolvidos no modelo de negócios, no entanto grande parte dos projetos não conseguiu tangenciar as metas de benefícios que haviam sido previstos em sua gênese. (Market Update, 2020, p. 5)

Do acima exposto conclui-se que existiu uma previsão otimista dos resultados, fato que levou a uma expectativa do ente público acima do realmente apresentado no que tange ao demandado quanto as infraestruturas planejadas. A pergunta que fica é: o que pode ter levado a esta situação? Ainda, segundo o relatório da EPEC estes problemas podem ser atribuídos:

Esse excesso de otimismo pode ser atribuído a análises inadequadas e abordagens não ajustadas, que causaram aumentos de custos e subutilização das infraestruturas instaladas. Em grande parte das PPP auditadas, esta opção (a PPP) foi escolhida sem qualquer análise comparativa prévia que demonstrasse que era a melhor opção para otimizar os recursos mobilizados. Isso resultou em uma repartição de riscos frequentemente inadequada e, ainda, na conclusão de que alguns dos contratos de longa duração não foram apropriados para acompanhar a rápida evolução tecnológica, promovendo uma rápida obsolescência das infraestruturas. (Market Update, 2020, p. 12)

O relatório identificou que muitos dos países não possuíam instituições e legislação adequadas a utilização dos fundos da União Europeia, e dentro deste contexto as garantias as PPP estão incluídos. Dada a situação, as estratégias e parâmetros para desenvolvimento do projeto, sua implantação e posteriormente sua manutenção ficaram sem uma estratégia bem definida, levando a fundos perdidos em muitos projetos.

Alguns pontos de atenção foram elencados pelos auditores, dos quais nos parecem significativos:

1) como não conduzir um projeto de PPP enquanto não possuir instituições e legislações devidamente voltadas para o amparo de fundos públicos, as devidas garantias, e/ou financiamentos a serem utilizados;

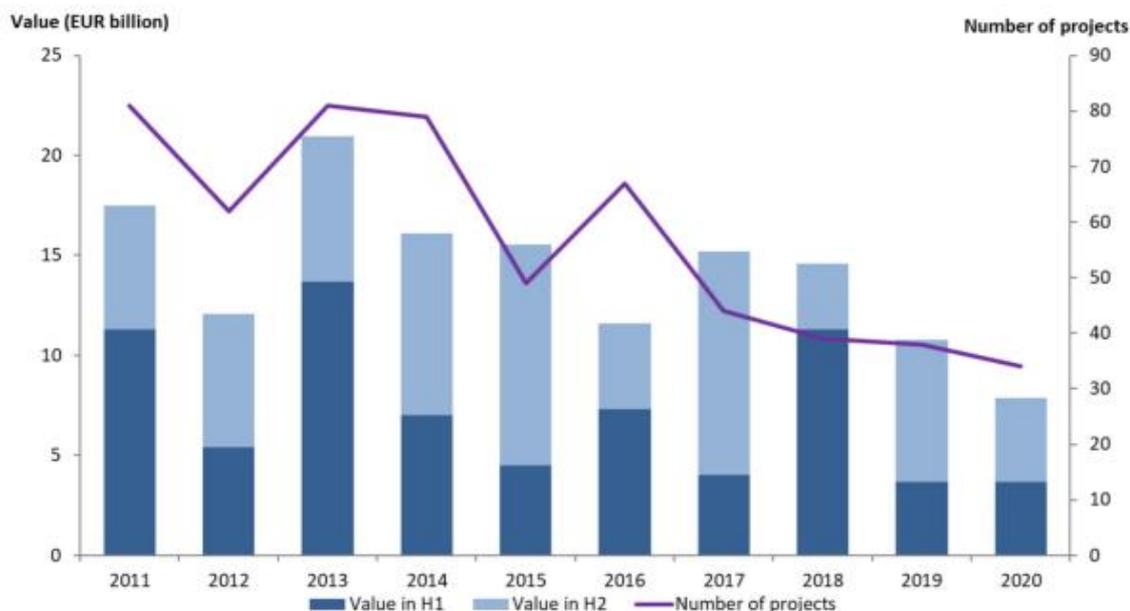
2) fazer contingente com as previsibilidades de impactos financeiros em função de atrasos ou renegociações dos custos que deverão ser suportados, especialmente, pelo parceiro público; e

3) Utilização de pessoal capacitado nas mais diversas áreas de interesse do projeto e em gestão.

Tais pontos de atenção remetem diretamente a necessidade de otimizar recursos de forma a mitigar aplicações em infraestruturas não desejadas, o que pode inclusive gerar ociosidade e aumento de custos indesejáveis. Vale ressaltar ainda o tempo de implantação, que dependendo do projeto leva a obsolescência tecnológica gerando ainda mais custos afundados, ou seja, aqueles incorridos e que não podem ser mais recuperados. Como resultado do exposto, segue o Gráfico 2:

Gráfico 2 - Visão de 10 anos do mercado europeu de PPP por valor e número de projetos

(2011-2020)



Fonte: Review of the European PPP Market in 2020 (MARKET UPDATE, 2020)

Do gráfico acima pode-se verificar o reflexo das dificuldades de utilização das PPP na Europa, onde a curva de aplicações financeiras em relação ao número de projetos vem se reduzindo de forma significativa, tendo apresentado em 2020 seu menor patamar.

### 3.2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA AMÉRICA LATINA

Um dos aspectos a ser verificado é como alguns países interpretam os conceitos de PPP dentro de suas legislações, uma vez que a ótica como cada Governo vê o instrumento leva a diferentes maneiras de ancorar o ente público à iniciativa privada. Para tanto, este trabalho verificou somente três países da região, quais sejam: Colômbia, Peru e Chile.

Segundo o relatório da Internacional Finance Corporate (IFC) sobre a Estruturação de Projetos e PPP e Concessão no Brasil (2025) (2020, p. 110): “A primeira questão a ser levada em consideração para fins deste estudo diz respeito à relação com o escopo do conceito de PPP, tendo em vista que os projetos de iniciativa privada referem aos projetos que se enquadram nesse conceito (...)”.

No caso colombiano, a Lei nº 1508 de 2012, em seu artigo 1º, define as PPP como:

Um instrumento de vinculação de capital privado, que se materializaram no contrato celebrado entre uma autoridade estatal e uma pessoa física ou jurídica de direito privado, para a prestação de bens públicos e seus serviços relacionados, que envolve

a retenção e transferência de riscos entre as partes e mecanismos de pagamentos, referentes à disponibilidade e ao nível de serviço da infraestrutura e/ou serviço. (IFC 2020, p. 110)

De acordo com a legislação peruana, Parcerias Público-Privadas (PPP):

São modalidades de participação de investimento privado em que se incorporam a experiência, os conhecimentos, os equipamentos, a tecnologia e se distribuem os riscos e recursos, principalmente de fonte privada, com o objetivo de criar, desenvolver, aprimorar, operar ou manter a infraestrutura pública, prestar serviços públicos e/ou prestar os serviços a eles relacionados que o Estado queira prestar, assim como desenvolver projetos de pesquisa aplicada e/ou de inovação tecnológica, de acordo com as condições estabelecidas nesta lei. (IFC 2020, p. 110)

O Chile não possui uma legislação específica para PPP. Assim sendo, existem regulações nos mais diversos ou diferente normativos, a fim de que possa assegurar a participação de iniciativas privadas no seio da administração pública.

Desta forma, para fins de comparação com outros Estados, o que se utiliza no Chile é a Lei de Concessões de Obras Pública, considerando, especialmente, o que se refere a participações em itens relacionados a infraestrutura. Neste quesito, o que se tem como interpretação sob a ótica chilena é um contrato de longo prazo onde a remuneração da iniciativa privada está atrelada as receitas oriundas do contrato firmado com o ente público. Desta forma, inclui-se no contrato questões de construção, bem como manutenção e operação do que foi construído.

De todo o exposto é possível verificar que do ponto de vista conceitual os citados Estados convergem no entendimento da vinculação entre o público e o privado. Não obstante, no que se refere a utilização do instrumento ou abrangência de sua aplicação todos convergem para serviços, em especial de infraestrutura, havendo assim, uma uniformidade de pensamento quanto aos projetos de PPP, fato que pode nos levar ao mesmo raciocínio quanto aos demais países da América Latina.

Assim, aduz se que não há uma dificuldade de visualizar projetos com perfis que se adequem a modalidade de PPP, no entanto também não é perceptível haver políticas públicas devidamente regulamentadas e que levem a sucessos consistentes no nível da América Latina, inclusive quanto a mensuração de dados consistentes quanto ao sucesso de aplicação das PPP. Em que pese as restrições orçamentárias latino americanas é possível constatar a busca crescente pela participação a iniciativa privada.

#### **4. PROPOSTA DE MODELO DE PROCESSO PARA CONTRATAÇÃO POR PPP**

Em que pese a proposta ser de construção de um modelo, e isto perpassa, em geral, por exemplos que possam ser seguidos, não foi encontrado ao longo dos estudos na administração

pública federal um caso de sucesso, assim entendendo um projeto que se tenha materializado. Então a busca passa por um norteador para esta esfera de governo, e em especial para as FA, que possa ser estruturado, ou seja, com pontos a serem observados, haja vista que os demais entes políticos já obtiveram sucesso na implantação de PPP, em especial no que tange as concessões.

Assim, serão descritas etapas de um modelo, baseando-se em proposições teóricas, seguindo o conjunto de reflexões das revisões efetuadas nas literaturas sobre o assunto. Para tanto, seguiu-se o disposto em Yin (2005, p. 133): “As proposições dariam forma ao plano da coleta de dados e assim estabeleceriam a prioridade às estratégias analíticas relevantes. ”

Como exemplo bem recente a ser citado, muito embora tenha sido uma Concessão Comum e não uma PPP, ou seja, servindo somente como linha de pensamento, ocorreu a concessão do Parque Nacional do Iguaçu (Paraná), cujo Consórcio Novo PNI, formado pelo Grupo Cataratas do Iguaçu e Construcap, venceu a concessão por R\$ 375 milhões<sup>8</sup>.

O parque foi criado em 1939 e está localizado na cidade de Foz do Iguaçu, no Paraná. Ao todo, tem uma área de aproximadamente 200 mil hectares. O consórcio vencedor vai administrar o parque pelos próximos 30 anos. Ao todo, segundo o BNDES, serão investidos ao longo do contrato pela concessionária cerca de R\$ 3,6 bilhões. Do montante previsto, cerca de R\$ 500 milhões serão destinados a investimentos em novas infraestruturas do parque. O projeto prevê que o número de visitantes ao ano, hoje na casa de 2 milhões de pessoas, possa ser duplicado.

O *payback*<sup>9</sup> da concessionária virá por meio essencialmente dos ingressos cobrados para a entrada no parque. A pergunta que fica é: Por que não uma PPP patrocinada? No caso específico, caso ocorresse aplicação de recursos financeiros públicos o enquadramento quanto a PPP patrocinada seria o modelo a ser aplicado, no entanto não é o caso.

---

<sup>8</sup> Ver em: <https://exame.com/brasil/parque-nacional-do-iguacu-consorcio-novo-pni-leva-concessao-por-r-375-mi/>. Acesso em 18 de abril de 2022.

<sup>9</sup> Payback é a mensuração da taxa de retorno do investimento.

#### 4.1. MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE NA QUALIFICAÇÃO DO PROJETO

Durante o brainstorming de uma proposta de projeto algumas perguntas que se deve fazer é: por que estou fazendo isto, qual o motivo que me leva a buscar este empreendimento, onde farei e que meta pretendo atingir?

Uma vez se tratando de recursos públicos, cuidados ainda maiores precisam ser tomados, a fim de que não haja desperdício e se atenda ao fim público. Assim, a manifestação de interesse na qualificação do projeto passa por uma fase anterior, onde a Administração Pública deve fazer indagações sobre a necessidade e real viabilidade, sob pena de aplicar recursos orçamentários em algo que não venha atingir o bem comum. Uma vez ultrapassada esta fase inicial, tendo o projeto sido discutido internamente no órgão público, inicia-se uma série de debates entre os *stakeholders* que permeiam a continuidade do empreendimento, tanto internos como externos, de forma a se manifestarem quanto ao interesse no projeto, bem como se deve ser conduzido a qualificação dentro da carteira interna do órgão, a fim de ser estruturado.

#### 4.2. SELEÇÃO DE ESTRUTURADOR DO PROJETO

Fruto das discussões escolhe-se a empresa que irá desenvolver o processo, permitindo assim que seja estruturado. Dentro deste processo de escolha inicia-se uma série de proposta de compromissos, em geral por meio de um caderno de encargos, onde se demonstra a responsabilidade de ambos os lados, órgão público e empresa, inclusive com os custos da contratação, ou seja, neste momento os primeiros recursos públicos são disponibilizados/compromissados de forma a pagar o estruturador do projeto.

Neste processo de estruturação há uma discussão bastante importante cujo resultado deve ser a construção do projeto básico e do projeto executivo que irão permitir a escolha da licitação a ser efetuada pelo estruturador, que dadas as peculiaridades e nível de especialização necessárias à uma PPP deve recair em um processo de dispensa de licitação. A montagem preliminar deste documento irá permitir com que a Administração Pública selecione a empresa que possui a melhor capacidade técnica e preço dentre as candidatas. Não obstante, o projeto propriamente dito começa a passar por um processo de amadurecimento tanto técnico quanto dimensional, permitindo com que haja maior precisão quanto a sua continuidade. Ressalta-se neste ponto que a Lei nº 11.079/2002 estabelece parâmetro que seja entendido que a proposta seja uma PPP, seja ela administrativa ou uma concessão, conforme Art. 2º da referida Lei.

Uma vez escolhida a empresa estruturadora e construídos os projetos básico e executivo, tem-se quais estudos técnicos serão necessários para o empreendimento que a administração pública quer adquirir. Neste ponto, a expertise da empresa escolhida pelo órgão público é fundamental, uma vez que selecionará os elaboradores dos estudos técnicos que deverão atender os projetos básico e executivo que foram construídos em conjunto. É neste ponto também que se buscam as parcerias privadas interessadas em participar do empreendimento, assim perpassa por esta fase a busca de interessados que entendam que o projeto vale a pena o investimento, não sendo um custo afundado, ou seja, aquele incorrido e que não pode ser recuperado do ponto de vista empresarial.

#### 4.3. DESIGNAÇÃO DE COMITÊ GESTOR PARA CONDUÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO

Dentro da construção dos estudos técnicos existe uma série de detalhes que precisam estar claros e deverão ser cumpridos para que ocorra a devida estruturação. Em geral, a equipe que conduz as negociações da escolha da empresa estruturadora, que conduz a intermediação entre as necessidades dos projetos básico e executivo, e do processo de licitação não é a mesma que irá conduzir a fiscalização da elaboração dos estudos técnicos, uma vez que são expertises diferentes. Assim, faz-se necessário a montagem de um comitê Gestor, de forma que os estudos técnicos saiam de acordo com as necessidades apontadas, mitigando falhas nos processos que podem ser difíceis ou custosas para se resolver na fase de construção do empreendimento.

#### 4.4. REQUEST FOR INFORMATION (RFI) E REQUEST FOR PROPOSAL (RFP)

Um primeiro ponto é entender do que se tratam estes dois documentos, uma vez que são fundamentais para o desenvolvimento do processo como um todo.

Pode-se dizer, de modo simples que são documentos utilizados nas empresas privadas para selecionar um ou mais fornecedores de bens/serviços capaz de atender as exigências do contratante em sua plenitude.

O primeiro pode ser entendido como uma solicitação de informações e o segundo como uma solicitação de propostas, ambos ao mercado do cenário de negócios.

De uma forma mais detalhada, estes instrumentos ajudam na análise de mercado, apontando fornecedores com potencial para suprir as demandas que já existam ou possam surgir por força maior que o planejamento, permitindo assim um processo decisório com menor grau de riscos. Para tanto, deve-se montar modelos comparativos em diversas variáveis nas funções

de maior relevância, tais como: relação custo x benefícios, métodos de implantação, investimento, sem perder de vista que podem existir outros requisitos conforme o caso.

O RFI e o RFP são documentos que possuem definições distintas e buscam o atingimento de diferentes propósitos em um processo de seleção de fornecedores.

Assim, o RFI é a busca da organização por informações junto ao mercado sobre o “*modo operandis*” de um determinado produto ou serviço de seu interesse, mas ainda não possui o conjunto de informações necessárias para o processo decisório da obtenção. Um exemplo de informação que se busca neste documento são os benefícios que podem trazer com sua contratação ou mesmo disponibilidade do serviço no mercado. Desta forma, é enviado a potenciais fornecedores do Setor, a fim de que respondam questionamentos e dúvidas. Neste momento, o demandante pode reduzir o número de fornecedores, selecionando os mais capacitados e aprofundar a qualidade e a quantidade de informações com um número menor de proponentes.

Com base nas informações coletadas na RFI pode-se iniciar a RFP, tendo em vista que uma primeira seleção de capacitados fora realizada, reduzindo-se assim aqueles que participarão do processo até a seleção final.

O RFP possui um nível de detalhamento maior, de forma a conter requisitos mais precisos, uma vez que é imperioso saber as reais necessidades e objetivos de negócio do contratante. É importante que o contratante saiba, de forma pormenorizada, o que quer, pois, as empresas que responderão a RFP irão propor a solução para o atendimento do objetivo ou consecução do projeto idealizado pelo contratante.

Segundo à Siteware, empresa de consultoria na área de Gestão Empresarial, em sua página, cinco perguntas são facilitadoras na montagem das RFI e RFP:

“1 – Deixe claro seus objetivos- Os fornecedores em potencial precisam saber quais objetivos você pretende alcançar com as soluções que eles têm a oferecer. 2 – Explicitar suas limitações. Quais as suas limitações em relação à aquisição desse novo produto ou serviço? Existem prazos a serem cumpridos? Há alguma restrição orçamentária? Isso vai ajudar o fornecedor a te entender melhor e ser mais assertivo na proposta.3 – Estabeleça um cronograma. Para selecionar um novo fornecedor, procure estabelecer um cronograma. Isso vai evitar que o processo de seleção se arraste por mais tempo que o necessário. 4 – Seja específico em relação às suas exigências. Quais as características os produtos ou serviços que você procura devem ter? Seja específico quanto às suas prioridades e exigências relacionadas à aparência, funcionalidades, integração, suporte etc.5 – Faça perguntas abertas. Na hora de redigir sua RFI, dê preferência a perguntas abertas. Isso possibilita aos fornecedores em potencial explicar melhor suas soluções. Ficou claro o que é RFP e RFI e como elaborar esses documentos? Então que tal colocar em prática na sua empresa tudo o que você aprendeu neste artigo?”<sup>10</sup> (SITEWARE, 2022)

---

10 Ver em [https://www.siteware.com.br/a-siteware\\_](https://www.siteware.com.br/a-siteware_) Acesso em 10 de agosto de 2022.

#### 4.5. EDITAL DE CONTRATO PARA OS ESTUDOS PRELIMINARES

A estruturação de uma PPP envolve a elaboração de projetos, estudos, levantamentos e investigações que resultam em um Edital e, por conseguinte, a uma minuta de contrato para a condução do processo de licitação. Desta forma, precisa, inexoravelmente, da existência de recursos humanos com a devida capacitação técnica em diversas e distintas áreas, que estejam pré-dispostas a se focarem a um projeto que, normalmente, possuem características singulares e são de longo prazos. Assim, é comum a utilização de prestações de serviços, por meio de contratação de consultoria ou buscar entidades que sejam vocacionadas para o desenvolvimento das modelagens, conforme as características do objeto a ser contratado.

Durante esta fase, em geral, estão os requisitos de habilitação e requerimentos de qualificação. Os critérios de julgamento, os prazos para preparação e entrega das ofertas, e recomendações bem como algumas exigências que se julguem necessárias, pois, são necessários estudos preliminares, tais como: estudos de demanda, de arquitetura e engenharia, socioambiental, econômico e financeiro, planos de negócios; e assessoria jurídica.

Estes estudos poderão ser realizados por meio de instrumentos como abertura de chamamento público, via Procedimento de Manifestação de Interesse, conforme previsto no Decreto nº 8.428/2015<sup>11</sup>; dependendo da estrutura de governança da instituição utilizar a estrutura interna da própria administração pública; fomentar convênio ou mesmo um Acordo de Cooperação Técnica com entidades fornecedoras de projetos de PPP; contratar serviços técnicos profissionais especializados, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); receber projetos prontos como sugestão, sendo, neste caso, importante deixar claro que é vedado qualquer tipo de ressarcimento; ou ainda, celebrar diretamente com o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP) contrato de prestação de serviços técnicos profissionais especializados, conforme previsto na Lei nº 13.334/2016<sup>12</sup>

---

11 Decreto que trata do procedimento de manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em 10 de agosto de 2022.

12 Lei que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e altera a Lei nº 10.683, de 28/05/2003. Ver em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm). Acesso em 10 de agosto de 2022.

#### 4.6. AUDIÊNCIA PÚBLICA E LEILÃO - ASSINATURA DO CONTRATO

Após a publicação do Edital com a descrição dos objetos que farão parte do processo de seleção para busca dos candidatos a execução dos estudos preliminares faz-se uma audiência pública, a fim de que se possam identificar candidatos no mercado com a devida capacitação técnica para execução do projeto.

A audiência pública na prática consiste em juntar possíveis licitantes, de forma que todos tenham condições de analisar suas capacidades de participação no certame dos estudos preliminares, abrindo assim a possibilidade para que dêem suas opiniões para um certame que será proposto. O princípio básico da audiência pública é ouvir o que há para se dizer por parte dos possíveis interessados.

Segue abaixo um exemplo de aviso de audiência Pública realizada em julho de 2019 pela prefeitura de Uberlândia:

**Aviso de Audiência Pública – PPP Iluminação Pública – julho de 2019.**

“A Prefeitura Municipal de Uberlândia, por meio do Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP/Uberlândia, com sede na Avenida Anselmo Alves dos Santos, 600, Bairro Santa Mônica, Uberlândia, Minas Gerais, torna público que fará realizar, em atendimento ao disposto no artigo 39 da Lei Federal nº 8.666/93, Audiência Pública para apresentação e discussão da licitação pública, tendo como objeto a contratação de Parceria Público-Privada – PPP, na modalidade de concessão administrativa, para exploração dos serviços de modernização, efficientização, expansão, operação e manutenção da infraestrutura da rede de iluminação pública do Município de Uberlândia.” (UBERLÂNDIA, 2019)

Do aviso acima citado vale ressaltar que a Lei nº 8.666/93 foi substituída pela Lei Federal 14.133/2021.

A ideia geral do contrato é o equilíbrio entre as partes, sejam os contratantes pelo objeto contratado, seja o contratado pelo preço justo a ser pago pelo bem ou serviço gerado, fazendo desta forma com que ambas as partes se beneficiem. Segundo Camelo (2022, p. 221): “Desse modo, a teoria dos contratos costuma usar modelos teóricos não corporativos com informações assimétricas.”

Neste entendimento, o desafio é buscar o maior número de variáveis possíveis dentro do acordo a ser firmado, mitigando omissões e riscos, a fim de se alinhar a devida contratação do objeto ao preço mais justo possível de ser negociado, dentro de um ambiente de confiança mútua.

#### 4.7. GARANTIAS E RISCOS

Questões importantes envolvem a modelagem de PPP e falar de Garantias e Risco estão neste contexto. As garantias são praticamente inexistentes até a presente data no Governo Federal. Inicialmente o governo por meio do Fundo Garantidor de Parcerias (FGP) buscou criar um ambiente de confiança no mercado, uma vez que o Fundo tinha como objetivo prestar garantia pecuniárias assumidas pelo parceiro público. No entanto, este fundo nunca foi utilizado pelos órgãos federais, tão pouco pelas FA. Posteriormente, em 2016, criou-se a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF), empresa pública, vinculada ao Ministério da Economia, que tem como finalidade prestar garantias nas áreas econômicas e sociais, incluindo assim, as PPP, todavia para que se possa demandar à ABGF há a exigência de contrapartidas orçamentárias dos Órgãos contratantes, fato que levou ao desestímulo por sua procura, inviabilizando a utilização e, por fim, a sua extinção.

Fato é que dificilmente em uma economia instável, com fortes restrições orçamentárias e baixa alocação de recursos à Administração Pública Federal e, por conseguinte, as FA, há de se ter certezas em um projeto que gira em torno de cinco (05) a trinta e cinco (35) anos e com volumes vultuosos de recursos a serem empregados.

Dentro deste contexto, em um cenário de garantias praticamente inexistentes, há de se falar nos Riscos envolvidos para os entrantes de uma PPP. Deve se observar que a análise de riscos na verdade é um ponto pretérito ao processo de escolha dos parceiros, segundo Bitencourt (2021, p. 97): “é item que compreende a fase preparatória do processo licitatório, que se caracteriza pelo planejamento contabilizado com o plano de contratações anual. ”

Neste ambiente foram verificados alguns riscos que envolvem o cenário de negócios: político, jurídicos, ambientais, desinteresse político do setor público, baixa rentabilidade do tipo de projeto (*payback*), dificuldade de financiamento bancário, falta de preparo técnico seja do gestor público ou da iniciativa privada, conflitos de interesse entre público e privado, entre outros.

Segundo a pesquisa, aplicando o método de pesquisa Delphi, elaborada por Cutrim, Tristão e Virginia Tristão:

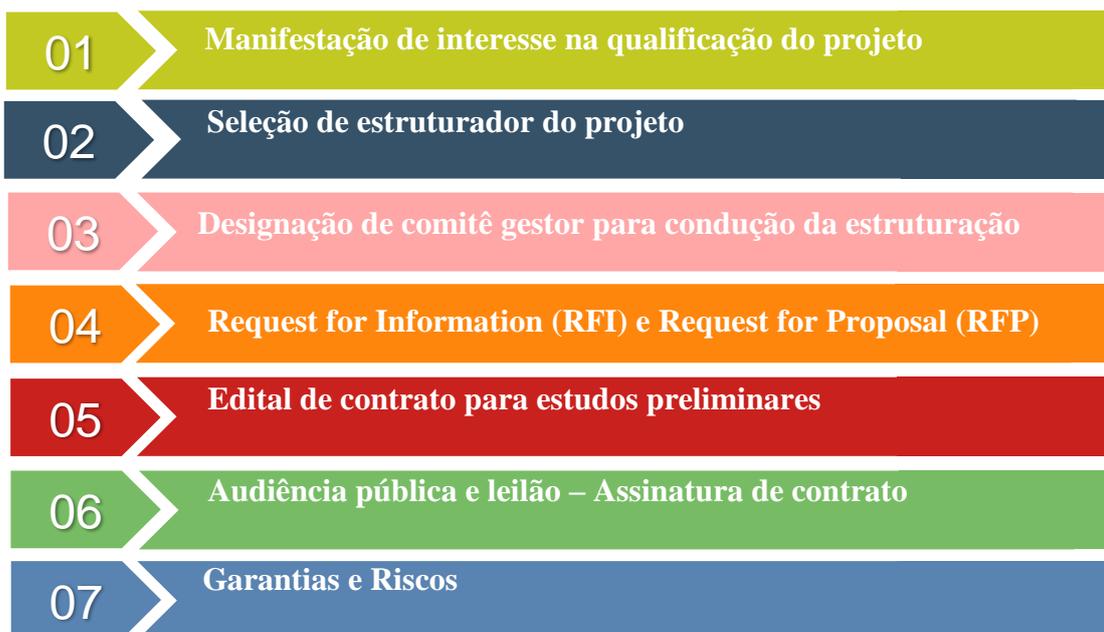
“Constatou-se que os fatores com a avaliação mais elevada foram desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos, risco político e tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP. ” (Tristão 2016, p. 12)

Dos fatores acima citados o fator político releva-se a medida em que vários são os casos de projetos contratados com uma gestão e que por ocasião de uma nova equipe que assume o setor dentro da administração pública não se dá a devida importância ao pactuado,

estabelecendo novas prioridades, rompendo imediatamente o contrato ou mesmo tornando as premissas do contrato firmado inicialmente inviáveis.

Entretanto, o Risco Econômico com a probabilidade de ocorrência de um evento capaz de produzir um impacto adverso sobre o desenvolvimento financeiro de um projeto de investimento ou de prestação de serviços, sem a devida garantia, nos parece o mais impactante, pois pode produzir perdas financeiras ou redução na rentabilidade esperada dos investimentos, algo que para o investidor parece inaceitável. Caso ocorra há a necessidade de uma perda pelo erário de intensidade proporcional ao impacto nas receitas, o que leva a exigência, pelo parceiro privado, de um prêmio para aceitar uma maior exposição ao risco. Ou seja, quanto maior o risco, maior o custo. De todo o exposto, segue abaixo uma proposta de modelo de processo simplificado para contratação.

Figura 1 - Modelo do processo para contratação



Fonte: Elaborado pelos autores

A simplificação acima mostra o quão complexa é a estruturação de uma PPP, sendo o aspecto da governança um ponto especial para a boa condução do processo, devendo dar uma noção holística.

Ressalta-se ainda, o nível de preparação do pessoal que está envolvido em cada etapa, uma vez que devem possuir expertise nas diversas áreas afetas, mas também na área de gestão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa não tem como fito esgotar o assunto, uma vez que o assunto é demasiado extenso e complexo para se findar neste trabalho, assim sendo, acredita-se que novas pesquisas possam melhorar a perspectiva de utilização das PPP como instrumento de mitigação dos gastos do orçamento público.

De todo o exposto, conclui-se que a elaboração de PPP na administração pública federal ainda é um desafio a ser vencido, e que nas FA não é diferente. Pode-se citar a necessidade de ter em mente um modelo de governança capaz de dar continuidade a projetos de grande envergadura, tanto do ponto de vista temporal, como do ponto de vista da programação orçamentária. Existem ainda fortes barreiras a serem vencidas, tais como o risco do ambiente político, onde há a necessidade de que se entenda que os processos devem ser impessoais, e que a mudança de uma gestão não pode levar à perda de parques recursos públicos investidos somente por desistência do projeto. De certo que possam haver estudos de relação custo x benefícios que levem a interrupção, mas não pode ser uma simples decisão.

Nesta mesma esteira estão os riscos econômicos, uma vez que prever o sucesso de um projeto de grande vulto financeiro ao longo de um período de pelo menos cinco (05) anos, podendo chegar a 35 anos, conforme prevê a Lei 11.079/04 também não é algo fácil e requer garantias. Também é certo que, quanto maior o risco, maior o prêmio a ser cobrado por um possível insucesso.

O modelo proposto, desenhado por meio de etapas, fruto de algumas experiências e proposições teóricas buscou mostrar que é possível observar o processo como um todo, ainda que cada projeto tenha as suas especificidades. Pode-se visualizar, ainda, o quão longo é o processo até que se chegue a contratualização de fato, evitando desperdício de esforço laboral e dispêndio de recursos.

O processo como descrito percorre desde ideias iniciais, por meio de um brainstorming, levando a perguntas do tipo o que quero, para que quero, tenho condições de dar continuidade a um projeto de tamanha monta, quem são os envolvidos na empreitada, qual o caminho a percorrer, nos levando até a assinatura do contrato de realização do objeto previsto no edital. Ainda assim, após todo processo realizado, a consecução não é algo simples e precisa ser monitorado todo tempo, mais uma vez por meio de uma Governança Corporativa e bem ajustada entre os parceiros.

A título de exemplo tem-se o que está acontecendo com as PPP europeias na atualidade, culminando em seu menor patamar de projetos em 2020 conforme gráfico 2 desta pesquisa. De certo ainda, que modelo reduzido ora apresentado está longe de ser um fim em si mesmo, mais

pode ser um meio para contribuir com aqueles que querem iniciar uma empreitada por meio de uma PPP, incluindo-se neste cenário as FA. No entanto, não se pode perder de vista que o objetivo é sempre contribuir para o incremento da segurança, desenvolvimento e defesa do País, e que assim sendo, olhar para os desafios e barreiras ora apresentados, para a implementação, é imperioso.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Parceria público privada: passo a passo: Comentários à Lei nº 11.079/04**, que institui normas gerais para licitação e contratação de PPP na Administração Pública, alterada pelas Leis nº 13.043/14, 13.097/15, 13.137/15 e 13.529/17. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratação sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Almedina, 2021.

BNDES. **Perspectivas do investimento e panoramas setoriais 2015-2018**. Rio de Janeiro: BNDES, dez. 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2842>. Acesso em: 17 abr. 2022.

BNDES; BID; IFC. **Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil**. São Paulo: BNDES, dez. 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/AppData/Local/Temp/Estruturação projetos de PPP Brasil.pdf](file:///C:/Users/AppData/Local/Temp/Estruturação%20projetos%20de%20PPP%20Brasil.pdf). Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm#art15v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm#art15v). Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm). Acesso em: 10 ago. 2022

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle [sic] dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 10 agosto 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 10 de agosto de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm). Acesso em: 10 agosto 2022.

CAMELO, B; NÓBREGA, M; DE TORRES, Ronny. **Análise Econômica das Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2022.

CUTRIM, S. Sampaio; TRISTÃO, José A. Martinelli; VIRGINIA, T. V. Tristão. Aplicação do método Dephi para identificação e avaliação de fatores restritivos à realização de Parcerias Público-Privadas (PPP). **Revista Espacios**, [S.l.], v. 38, p. 29, 2017.

OLIVEIRA G.; MARCATO, F.; SCAZUFCA, P. Como destravar as parcerias público – privadas. In: OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). **Parcerias Público Privadas: experiências, desafios e propostas**. São Paulo: LTC, 2013.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e pratica a luz da realidade sociológica**. Rio de Janeiro. Ed. Impetus, 2018.

UBERLÂNDIA (MG). Prefeitura. **Aviso de audiência pública – PPP Iluminação Pública**. Uberlândia, MG, julho de 2019. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/gestao-estrategica/parcerias-publico-privadas/aviso-de-audiencia-publica-ppp-iluminacao-publica-julho-de-2019/>. Acesso em: 10 ago 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias público privadas: reflexos sobre os 10 anos da Lei nº 11.079/2004**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES NETO, F. A. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARKET UPDATE, **Review of the European PPP Market in 2020**. European PPP Expertise Center (EPEC). [S.l.]: Market Update, 2020.

NÓBREGA, M. Riscos em Projetos de Infraestrutura: incompletude contratual, concessões de serviços públicos e PPP. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico**, [S.l.], n. 2, 2010.

PARQUE Nacional do Iguaçu: Consórcio Novo PNI leva concessão por R\$375 mi. Brasil. **Exame**, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://exame.com/brasil/parque-nacional-do-iguacu-consorcio-novo-pni-leva-concessao-por-r-375-mi/>. Acesso em 18 abr. 2022.

SITWARE. **O nosso objetivo é levar empresas e pessoas mais longe!** [S.l.]: Siteware, 2022. Disponível em <https://www.siteware.com.br/a-siteware>. Acesso em 10 de agosto de 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4 ed. São Paulo: Ed. Bookman, 2022.