

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) RODRIGO AMARAL DOS SANTOS

**A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO ARSENAL DE MARINHA DO
RIO DE JANEIRO: Desafios e Limitações.**

Rio de Janeiro

2024

CC (IM) RODRIGO AMARAL DOS SANTOS

**A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO ARSENAL DE MARINHA DO
RIO DE JANEIRO: Desafios e Limitações.**

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

Orientador: CMG (IM) AMARAL

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

À Deus seja toda honra, toda a glória e toda a minha gratidão, pela força e sabedoria concedidas ao longo desta jornada acadêmica, permitindo-me superar todos os desafios.

À minha esposa, Joice, pelo apoio constante e à nossa inspiração, nosso filho Pedro, cuja alegria é a verdadeira motivação para seguir sempre em frente

Aos meus pais Alberto e Maria, que com seu amor e orientação incansável foram colunas fundamentais em minha vida pessoal e acadêmica.

Ao meu orientador, CMG (IM) Amaral, por compartilhar seus conhecimentos e experiências, guiando este trabalho com maestria.

Aos amigos da Turma Dodsworth, pela convivência espetacular no decorrer do ano.

E a todos os que me ajudaram na confecção desta dissertação.

RESUMO

Este estudo investiga os óbices e os desafios da implementação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), visando modernizar e aumentar a eficiência das operações navais. A pesquisa identifica obstáculos técnicos, financeiros, estratégicos e administrativos para a adoção das PPPs no AMRJ. Entre os principais desafios estão a gestão eficaz de riscos, a necessidade de compromissos financeiros sustentáveis e a complexidade técnica da modernização de infraestruturas navais. A revisão teórica das PPPs demonstra que, enquanto alguns países como o Reino Unido alcançaram sucesso considerável, outros, como Portugal, enfrentaram dificuldades, fornecendo lições valiosas para o Brasil. A Lei n.º 11.079/2004 estabeleceu um marco regulatório importante, mas sua aplicação no setor de defesa exige adaptações específicas. A gestão de riscos é fundamental para o sucesso das PPPs no AMRJ, exigindo uma abordagem sistemática e integrada. Nesse mesmo sentido, sustentabilidade financeira e a modernização tecnológica também são determinantes para a viabilidade das parcerias. A capacitação contínua do pessoal e a formação de uma governança sólida são essenciais para alinhar a eficiência do setor privado com as expectativas do setor público.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada (PPP). Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ). Gestão de Riscos. Sustentabilidade Financeira. Marinha do Brasil (MB).

ABSTRACT

The public-private partnership at the Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro: Challenges and Limitations

This study investigates the obstacles and challenges of implementing Public-Private Partnerships (PPPs) at the Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), aiming to modernize and enhance the efficiency of naval operations. The research identifies technical, financial, strategic, and administrative obstacles to the adoption of PPPs at AMRJ. Among the main challenges are effective risk management, the need for sustainable financial commitments, and the technical complexity of modernizing naval infrastructure. The theoretical review of PPPs shows that while some countries, such as the United Kingdom, have achieved considerable success, others, like Portugal, have faced substantial difficulties, providing valuable lessons for Brazil. Law N°. 11.079/2004 established an important regulatory framework, but its application in the defense sector requires specific adaptations. Risk management is crucial for the success of PPPs at AMRJ, demanding a systematic and integrated approach. Likewise, financial sustainability and technological modernization are essential for the viability of these partnerships. Continuous personnel training and the establishment of robust governance are vital to align the efficiency of the private sector with public sector expectations.

Keywords: Public-Private Partnership. Rio de Janeiro Navy Arsenal. Risk Management. Financial Sustainability. . Brazilian Navy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMRJ – Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro

BB – Banco do Brasil

BID – Base Industrial de Defesa

CEF – Caixa Econômica Federal

CGP – Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas Federal

END – Estratégia Nacional de Defesa

FMI – Fundo Monetário Internacional

MB – Marinha do Brasil

MD – Ministério da Defesa

MIP - Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAO – National Audit Office

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OM - Organização Militar

OMPS-I – Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais

OSs – Organizações Sociais

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PFI – Private Finance Initiative

PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse

PND – Política Nacional de Defesa

PPP – Parceria Público Privada

RJU - Regime Jurídico Único (RJU)

SGM – Secretaria Geral da Marinha

SPE - Sociedade de Propósito Específico

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	12
2.1 ORIGEM DA PPP: TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO.....	12
2.2 A PPP COMO MODELO DE SUCESSO E DE FRACASSO.....	15
2.2.1 O caso do Reino Unido	15
2.2.2 O caso de Portugal.....	19
2.2.3 Outras experiências internacionais	20
2.3 A PPP NO CENÁRIO BRASILEIRO	21
2.3.1 O Movimento de Privatização no Brasil	22
2.3.2 Definições e conceitos	24
2.3.3 Modalidades de PPP	26
2.3.4 Principais Características das PPPs.....	26
2.3.5 Pontos Positivos e Negativos das PPPs	27
2.4 BREVE ANÁLISE DA PPP NA MB	27
2.4.1 Desafios Enfrentados.....	27
2.4.2 Lições Aprendidas e Práticas Recomendadas	28
2.5 CONCLUSÃO PARCIAL.....	28
3. FUNDAMENTOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS NO AMRJ.....	29
3.1 FUNDAMENTOS TÉCNICOS.....	29
3.1.1 Modernização Tecnológica	29
3.1.2 Modernização de Infraestruturas	30
3.1.3 Integração de Novas Tecnologias	30
3.2 FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS.....	31
3.2.1 Importância da Sustentabilidade Financeira	31

3.2.2	Conhecimento Legal	31
3.2.3	Gestão de Contratos	32
3.3	A GESTÃO DE RISCOS NA PPP	33
3.3.1	Importância e estrutura da Gestão de Riscos	33
3.3.2	Mitigação de Riscos	34
4.	OBICES E LIMITAÇÕES DA PPP NO AMRJ.....	35
4.1	CONHECENDO O AMRJ	35
4.1.1	História e Função	35
4.1.2	Desafios e Oportunidades para PPPs	36
4.1.3	Contribuições para a Sociedade	37
4.2	RISCOS ASSOCIADOS ÀS PPPs NO AMRJ	38
4.2.1	Gestão de Riscos.....	38
4.2.1.1	Riscos de demanda	39
4.2.1.2	Riscos de Variações	39
4.2.1.3	Riscos Financeiros	40
4.2.1.4	Riscos Estratégicos	41
4.2.1.5	Riscos Operacionais	41
4.2.1.6	Riscos Ambientais	42
4.2.1.7	Riscos Políticos	42
4.2.1.8	Risco e Incerteza Regulatória e Legal	42
4.3	OBSTÁCULOS ADMINISTRATIVOS.....	44
4.4	DESAFIOS FINANCEIROS E OPERACIONAIS.....	45
4.4.1	Sustentabilidade financeira	45
4.4.2	Integração de tecnologias e práticas operacionais	46
4.5	OBSTÁCULOS TÉCNICOS	46
4.6	OBSTÁCULOS ESTRATÉGICOS.....	47

5. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS.....	51
ANEXO	55
3.2 PPP NO ARSENAL	55
3.3 - CONCESSÃO ADMINISTRATIVA.....	56
3.3.2 - Contraprestação e Outras Fontes de Receitas.....	57

1. INTRODUÇÃO

A Parceria Público-Privada (PPP) tem emergido como uma ferramenta estratégica relevante para o desenvolvimento de infraestruturas e a prestação de serviços públicos em todo o mundo. Desde o seu início no Reino Unido, com as Private Finance Initiatives (PFIs), as PPPs têm sido adotadas por diversos países como uma solução para a escassez de recursos financeiros e a necessidade de inovação nos serviços públicos. Globalmente, as PPPs têm demonstrado flexibilidade ao serem aplicadas em setores tão variados quanto transporte, saúde, educação e defesa, trazendo benefícios significativos como o fomento de recursos, a eficiência operacional e a introdução de novas tecnologias. No entanto, esses projetos também enfrentam desafios, incluindo a gestão de riscos e a complexidade contratual.

Assim como em outros países, o início de uma nova era para as PPPs no Brasil foi marcado pela Lei n.º 11.079/2004, permitindo a realização de importantes projetos em infraestrutura, saúde e saneamento básico. Essas parcerias têm se mostrado fundamentais para superar as limitações orçamentárias do setor público brasileiro, proporcionando eficiência e qualidade dos serviços prestados à população. No entanto, o Brasil também enfrenta desafios específicos, como a necessidade de uma regulação mais estável e a redução da burocracia.

Dentro deste cenário desafiador, uma instituição que se destaca é o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), sendo uma instituição de importância estratégica para a defesa naval do Brasil. Com uma rica história de contribuição para a manutenção e modernização dos meios navais, o AMRJ enfrenta atualmente grandes desafios. Sua infraestrutura envelhecida e as limitações orçamentárias impõem barreiras à modernização necessária para atender às demandas contemporâneas da defesa nacional. Nesse contexto, as PPPs surgem como uma solução para a revitalização do AMRJ. Essas parcerias podem proporcionar os recursos financeiros e tecnológicos necessários, além de melhorar a eficiência operacional e reduzir custos. Exemplos de PPPs bem-sucedidas em outros arsenais e estaleiros navais ao redor do mundo oferecem lições valiosas que podem ser aplicadas ao AMRJ, tornando essas parcerias uma estratégia vital para sua modernização e manutenção contínua.

Dessa forma, com base nessa perspectiva, o presente trabalho pretende, como objetivo principal, identificar os óbices e desafios da implementação de PPPs no AMRJ

para a manutenção de meios navais da Marinha do Brasil (MB). Os objetivos secundários incluem citar os principais conceitos, características e modalidades das PPPs; mostrar as transformações do Estado e a origem das PPPs; relatar casos de sucesso e fracasso das PPPs; apontar o cenário brasileiro das PPPs e descrever os fundamentos técnicos e administrativos das PPPs no contexto do AMRJ. Este estudo visa responder à seguinte questão: quais são os óbices e limitações para a implementação de PPPs na manutenção de meios navais no AMRJ?

Para atingir esses objetivos, é essencial organizar a estrutura da pesquisa de acordo com seus objetivos e metodologias, como sugere Vergara (2011). Neste contexto, a presente dissertação é classificada como descritiva, por ter em vista descrever os principais óbices e limitações das PPPs para a implementação no AMRJ. Em termos de metodologia, esta pesquisa é conduzida por meio de uma abordagem documental e bibliográfica, recorrendo a documentos oficiais da administração pública, bem como a livros, artigos acadêmicos, revistas e jornais, que servem como fontes primárias de informações e evidências.

Com esta base metodológica estabelecida, o segundo capítulo da dissertação detalha o referencial teórico das PPPs, explorando o arcabouço jurídico brasileiro e incorporando lições aprendidas de exemplos internacionais em marinhas estrangeiras. No terceiro capítulo, são abordadas as especificidades e o contexto estratégico do AMRJ para a modernização de suas instalações, além dos principais desafios na gestão do AMRJ, como a escassez de recursos financeiros e a falta de mão de obra qualificada. O quarto capítulo descreve os desafios e óbices das PPPs no contexto do AMRJ. A conclusão corrobora com os capítulos anteriores e apresenta as considerações finais sobre os obstáculos para implementar a proposta de PPP no AMRJ.

2. REFERENCIAL TEÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Este capítulo tem como objetivo realizar uma revisão bibliográfica sobre as PPPs, elucidando sua origem e as razões para sua escolha como solução. As PPPs foram adotadas para permitir investimentos significativos em infraestrutura e serviços públicos durante períodos de dificuldades fiscais dos governos. Esta abordagem levou os Estados a passarem da função de produtores para a de reguladores, aprimorando as finanças públicas e superando a crise.

De igual forma, este capítulo abordará a experiência do Reino Unido, destacando as reformas que reduziram a administração estatal e buscaram recursos no setor privado para financiar projetos governamentais, estabelecendo-se como um modelo de sucesso. Em contraste, será apresentada a experiência de Portugal, que exemplifica os fracassos das PPPs devido às particularidades de seu modelo. Além disso, outras experiências internacionais relevantes serão discutidas.

2.1 ORIGEM DA PPP: TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO

Segundo Archanjo (2006), o interesse crescente nas parcerias público-privadas reflete uma reavaliação do papel do Estado como fornecedor exclusivo de serviços públicos. Essa discussão inclui a evolução do Estado de Bem-Estar Social e como as responsabilidades governamentais podem ser compartilhadas com o setor privado para ganhar agilidade e eficiência, especialmente em um contexto de capacidade de investimento reduzida.

De acordo com Dias (2013), as desigualdades sociais aumentaram devido ao fracasso do liberalismo em garantir liberdade e igualdade, resultando em grandes monopólios e oprimindo pequenas empresas. Isso levou ao surgimento do proletariado em condições desfavoráveis, agravadas pela falta de intervenção estatal.

Conforme relatado por Di Pietro (2019), após a Segunda Guerra Mundial, o Estado assumiu um novo papel na mitigação das desigualdades sociais, intervindo nos setores econômico e social para apoiar os desfavorecidos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 proclamou igualdade, mas isso resultou em disparidades significativas, sugerindo a limitação da liberdade para promover a igualdade.

Dias (2013) salienta que o Estado de Bem-Estar Social focou nos interesses coletivos e na expansão dos direitos sociais, aumentando os deveres do Estado.

Ribeiro e Prado (2010) classificaram as funções do Estado em três categorias: empresas públicas, atividades econômicas sob responsabilidade privada com intervenção estatal, e atividades de interesse público não categorizadas. Este último levou ao conceito de fomento, pavimentando o caminho para colaborações como as PPPs.

Conforme relatado por Di Pietro (2019), as transformações na função estatal introduziram uma dimensão adicional ao conceito de Estado Social, evidenciada pela busca por uma maior participação do cidadão no âmbito político, nas decisões governamentais e na fiscalização da gestão pública. Essa evolução se manifesta pela integração do princípio de Estado Democrático ao já estabelecido conceito de Estado Social. Nessa nova configuração, “o Estado adquire uma apresentação renovada, mantendo-se como um Estado de Direito, defensor das liberdades individuais, e como um Estado Social, guardião do bem-estar coletivo, evoluindo assim para o que agora denominamos Estado Democrático” (Di Pietro, 2019, p. 15).

Para Di Pietro (2012), a evolução do Estado de Direito moderno demanda liberdade combinada à dignidade, exigindo intervenção estatal para reduzir desigualdades, e alinhamento da administração pública ao princípio da legalidade. Dias (2013) acrescenta que essa subordinação deve ser um compromisso com os princípios de justiça, caracterizando o Estado Democrático de Direito, que abrange a participação popular e o compromisso com a justiça substancial.

Como aponta Dias (2013), surge então mais um conceito de Estado, o Subsidiário, que surgiu como um desenvolvimento recente, onde o Estado assume o papel de apoiar, coordenar e regular a iniciativa privada, de maneira a facilitar o êxito dos empreendimentos privados. Isso significa oferecer subsídios à iniciativa privada em situações em que ela se mostre ineficaz, visando promover, incentivar e estabelecer condições para o desenvolvimento individual de forma livre e equitativa na sociedade.

Conforme exposto por Di Pietro (2019), a União Europeia, valorizando a iniciativa privada, baseia sua política econômica na liberdade empresarial e na competição livre, que se desdobra em duas diretrizes fundamentais: a primeira diz respeito aos serviços públicos que devem ser mantidos exclusivamente pelo Estado,

em oposição à ideia de livre empreendimento; a segunda defende que os serviços públicos não devem ser monopolizados por entidades estatais, posicionando-se assim a favor do princípio da competição livre. Como observado por Di Pietro (2019), essa perspectiva levou à privatização de vários serviços públicos que tradicionalmente eram providos pelo Estado.

Bresser-Pereira (2006) ressalta que, desde os anos 80, a queda no crescimento econômico, aumento do desemprego e inflação levaram a uma crise de endividamento. Brito e Silveira (2005) complementam que essa queda causou desequilíbrios macroeconômicos, impulsionados por maiores gastos sociais e previdenciários e pela necessidade de disciplinar déficits e dívida pública. Giambiagi e Além (1999) afirmam que esta tendência exigiu uma revisão das estratégias econômicas e fiscais.

Segundo Bresser-Pereira (2006), para enfrentar essa crise, países com altos níveis de endividamento iniciaram uma série de políticas de austeridade e reformas, incluindo cortes de gastos, ajustes fiscais, liberalização do comércio, tendências de desregulamentação e processos de privatização, buscando prevenir uma crise econômica mais profunda. Essas estratégias conseguiram mitigar os aspectos mais severos da crise, resultando em uma redução nas taxas de inflação, o que permitiu que os países recuperassem alguma credibilidade. No entanto, apesar dessas medidas terem evitado o agravamento da situação, o crescimento econômico tão esperado não foi retomado. O desenvolvimento econômico de um país depende de sua capacidade em realizar investimentos e obras de infraestrutura, sendo necessário, para tal, recursos para investimentos públicos.

Consoante o destacado por Bresser-Pereira (2006), nesse contexto de desequilíbrios macroeconômicos significativos, surgiram novos desafios para a função dos Estados. A questão fundamental girou em torno de como redefinir o Estado em um ambiente globalizado sem prejudicar seu desenvolvimento. A solução proposta pelo autor não era diminuir o Estado até sua irrelevância, mas sim reconstruí-lo e reformá-lo, limitando suas atividades como produtor direto de bens e serviços e como regulador da economia. Era essencial desenvolver métodos de intervenção estatal mais sutis e adaptáveis, com o objetivo de promover uma gestão não apenas profissional e eficiente, mas também voltada para satisfazer as necessidades dos cidadãos de maneira eficaz.

Portanto, com o término da Segunda Grande Guerra, o Estado deveria evoluir de sua função original de produtor para um papel mais regulador, conforme recordado por Di Pietro (2012). Esse novo modelo de Estado, segundo a autora, deveria priorizar o estímulo, o apoio e o subsídio às iniciativas privadas, buscando uma parceria eficaz entre o setor público e o privado nas atividades administrativas. Este ajuste inclui reduzir o tamanho do Estado para dar mais espaço à atuação privada e tornar os procedimentos da administração pública mais flexíveis e eficientes. Como resposta aos desequilíbrios nas contas públicas, essa reestruturação visa permitir uma maior eficiência na entrega dos serviços públicos.

Assim sendo, segundo Brito e Silveira (2005), o setor público passou por uma ampla reestruturação via um processo de desestatização, visando atender à crescente demanda por serviços públicos e à necessidade de alocar recursos em infraestrutura. Esse processo foi marcado por projetos de grande porte e longa duração, cujo financiamento era significativamente afetado. Tal transformação tinha como objetivo adaptar a provisão dos serviços públicos à realidade da demanda crescente, alinhando a atuação do Estado às exigências de projetos infraestruturais complexos e de elevada importância.

2.2A PPP COMO MODELO DE SUCESSO E DE FRACASSO

Segundo a sociologia, para compreender plenamente os fatores que iniciam determinados eventos, processos, instituições ou modelos, é essencial revisitar a história. Nesse cenário, observa-se que o conceito moderno de PPPs não se originou no Brasil, estando presente na legislação de muitas nações, especialmente das desenvolvidas.

2.2.1 O caso do Reino Unido

Conforme salientado por Gasparini (2006), as PPPs surgiram pela primeira vez no Reino Unido em 1989, durante a gestão de Margareth Thatcher, motivadas pela necessidade de encontrar alternativas para a falta de recursos do Estado destinados à prestação de serviços à sociedade.

Brito e Silveira (2005) relatam que, em 1992, o Reino Unido implementou uma política fiscal rigorosa para diminuir o déficit público. Durante esse período, sob a liderança do chanceler do Tesouro, Norman Lamont, e na administração do primeiro-ministro conservador, John Major, foi introduzida a Iniciativa de Financiamento Privado (Private Finance Initiative - PFI), substituindo as antigas regras Ryrie¹. Esta iniciativa buscava envolver o setor privado na oferta de serviços públicos mediante compensação financeira do governo, dado que a maioria dos serviços/atrativos públicos desejáveis já havia sido privatizada ou transferida para o setor privado por concessões.

Segundo Coutinho (2005), as PFI, assim como outras formas de PPP britânicas, consideram o setor privado um elemento chave para o crescimento econômico, buscando ampliar sua contribuição na oferta de serviços públicos. Esta abordagem britânica foi fundamentada em dois princípios essenciais: o setor privado deveria carregar o risco dos projetos, sem expectativas de salvaguardas contra possíveis perdas, e demonstrar que a relação custo-benefício do projeto seria vantajosa.

No Reino Unido, PPP refere-se a parcerias que englobam várias formas de colaboração entre o setor público e o privado, incluindo privatizações, terceirizações, consórcios, e a própria PFI entre outras formas contratuais. A PFI é aquela que mais se aproxima do modelo brasileiro de PPP. Este arranjo contratual britânico é notável porque envolve investimento privado cuja recuperação e retorno financeiro são garantidos, ao menos em parte, por algum tipo de pagamento feito pelo setor público (Ribeiro, Prado, 2010).

De acordo com Gonçalves (2007), a adoção da PFI tinha como objetivo sustentar os investimentos em infraestrutura por meio da delegação de tarefas como planejamento, construção, financiamento e gestão de projetos para o setor privado. Deste modo, a colaboração do setor privado iria além da mera construção. Archanjo (2006) complementa essa visão, apontando que, com essa abordagem, o governo poderia deslocar seu foco das minúcias relacionadas à obra e suas especificações,

¹ 1 Regras que prevaleciam até 1989 e incorporavam uma visão governamental desfavorável à participação de capital privado no financiamento de projetos do setor público. (PECI; SOBRAL, 2007, p. 4).

para se concentrar mais na qualidade dos serviços públicos essenciais e solicitados pela população.

Brito e Silveira (2005) esclarecem que o modelo de financiamento visava à captação de recursos financeiros do setor privado para concretizar iniciativas governamentais, dado que a habilidade de os realizar por meio de métodos convencionais estava, se não completamente exaurida, restrita pelos limites estabelecidos no Tratado de Maastricht².

Para Coutinho (2005), tanto os contratos de PFI do Reino Unido quanto as PPP do Brasil apresentam estruturas econômicas semelhantes. Ambos requerem um investimento significativo por parte dos parceiros privados para a melhoria ou criação de infraestrutura, e a recuperação desse investimento, além do lucro sobre o capital empregado, é realizada por meio da operação da infraestrutura. Para prevenir o uso inadequado dessas parcerias e evitar contratos de menor expressão, ambos os modelos estipulam um valor mínimo de investimento: £ 20 milhões para os contratos ingleses e R\$ 20 milhões para os brasileiros, considerando as devidas equivalências monetárias. Os dois sistemas buscam otimizar a eficiência por meio de ganhos em escala e escopo, além de delegarem ao parceiro privado as responsabilidades conjuntas pelo desenvolvimento, financiamento, construção e operação do projeto.

França (2011, p. 18) revela que existem três tipos principais de projetos implementados por meio de PFI: (i) projetos nos quais o retorno do investimento é obtido por meio da cobrança de tarifas dos usuários pelos serviços oferecidos; (ii) projetos onde os serviços são fornecidos pelo setor privado e adquiridos pelo setor público; e (iii) projetos nos quais os usuários contribuem com parte do custo do serviço, sendo o restante subsidiado pelo setor público.

França (2011) complementa que, apesar da diversidade de opções, a adoção dessas medidas foi limitada no Reino Unido, especialmente nos primeiros dois anos, devido à falta de incentivos para o setor privado, que carregava todo o risco do projeto sem nenhuma proteção contra possíveis perdas financeiras ou operacionais. Peci e

² 2 Tratado assinado na cidade holandesa de Maastricht, que estabeleceu fundamentos para a futura integração política da União Europeia, com destaque para os acordos de segurança e política exterior, a integração monetária e o disciplinamento da política fiscal dos países da Zona do Euro para a introdução de uma tarifa única. Entre as medidas impostas, está o teto de 3% do Produto Interno Bruto para o déficit público, para países membros da União Europeia (GONÇALVES, 2007, p. 52).

Sobral (2007) argumentam que, em face ao desempenho insatisfatório inicial, o modelo foi revisto, passando a ser considerado a principal via para investimentos públicos e transformando-se em um compromisso governamental. Consequentemente, determinou-se que o Tesouro britânico não daria luz verde a projetos de grande envergadura sem que se explorasse primeiro a opção de financiamento privado.

De acordo com Brito e Silveira (2005), inicialmente, a opção de financiamento por meio de PFI deveria ser considerada, recorrendo-se ao financiamento público somente se essa via se mostrasse economicamente inviável. Com essa estratégia, o uso do modelo expandiu-se até 1997, momento em que o primeiro-ministro Tony Blair ampliou sua aplicação e o renomeou de PPP. Essa renovação enfatizava não apenas a busca por alternativas de financiamento, mas, de igual forma, a eficiência na contratação de serviços públicos, alterando o foco do governo de comprar ativos para a compra de serviços.

Conforme revisita Peci e Sobral (2007, p. 4), foi notado que a PPP permitia a realização de mais projetos de serviços públicos sem elevar as despesas públicas e possibilitava a antecipação dos prazos de execução desses projetos. A ferramenta se destacava pela eficiência gerencial e financeira do setor privado em proporcionar ao setor público: efetivos ganhos de custo-benefício; oportunidade de transferência e compartilhamento de riscos; e avaliação baseada em resultados.

Para Gonçalves (2007), dentre os benefícios ora mencionados, enfatiza-se o “value for money”³ (custo-benefício). A gestão pública possui características únicas, diferenciando-se em vários aspectos da gestão privada, onde o foco nem sempre está em obter retorno econômico direto para o governo. Em certas situações, o critério de escolha em licitações vai além do menor custo, valorizando os benefícios entregues à população, ou seja, os projetos que oferecem o melhor custo-benefício.

Assim sendo, Gonçalves (2007) relata que a inclusão do parceiro privado, graças à sua experiência, permite reduzir custos, alocar riscos de maneira mais eficaz, otimizar o prazo e elevar a qualidade na oferta dos serviços.

³ 3 Oferecer “value for money” significa que o custo estimado ao longo da vida útil de um contrato, calculado como valor presente líquido de todos os custos futuros a preços presentes, deve ser inferior ao custo que o setor público enfrentaria caso adotasse a forma tradicional de aquisição do serviço. (ARCHANJO, 2006, p. 40).

No que tange ao monitoramento das PPPs no Reino Unido, segundo Coutinho (2007), duas entidades governamentais possuem essa responsabilidade: o Tesouro e a National Audit Office (NAO), esta última com a tarefa de auditar as contas dos órgãos públicos. A NAO examina com vistas a determinar a viabilidade e adequação dos projetos propostos sob o modelo de PFI, emitindo pareceres favoráveis ou contrários após avaliar os elementos operacionais e técnicos. Cada projeto PFI é submetido a uma análise criteriosa de seu custo-benefício, incluindo comparações entre execuções pelo Estado ou pelo setor privado. Como exemplo, as avaliações das PFIs britânicas indicam resultados positivos, com relatórios, como o do Institute of Public Policy Research de 2001, destacando economias significativas em projetos de estradas e prisões, com economia de cerca de 15% para os cofres públicos em comparação com a implementação somente pelo setor público. Além disso, as PFIs possibilitaram a construção de hospitais e escolas que não seriam viáveis apenas com recursos públicos (Coutinho, 2005). De acordo com Sundfeld (2011) entre diversos projetos de grande escala, a construção do túnel submerso no Canal da Mancha em 1994, conectando a Grã-Bretanha à França, destaca-se como um dos mais bem-sucedidos, servindo como referência para futuras iniciativas.

Em suma, Lima, Paula e Paula (2007) corroboram que as PPPs no Reino Unido experimentaram um processo de amadurecimento desde a sua introdução, contribuindo significativamente para o sucesso dos projetos executados sob este formato de concessão. Esse processo de amadurecimento permitiu superar os desafios iniciais, aprimorando a implementação de futuras iniciativas. A liderança britânica nesse campo posicionou a Inglaterra como o local de origem das PPPs, com a aplicação bem-sucedida e extensiva dessa abordagem em várias áreas ao redor do globo.

2.2.2 O caso de Portugal

Vasconcelos (2014) relata a adoção, em Portugal, de uma abordagem mais conservadora ao criar uma empresa de capital público que opera sob regulamentos do setor privado. Segundo Monteiro (2005), a implementação do modelo de PPP em Portugal ocorreu por meio de um Decreto-lei que facilitou sua integração ao ordenamento jurídico. Esse processo marcou uma transformação significativa na

maneira como os setores privado e estatal interagem na construção de infraestrutura pública.

Farias (2008) explica que as razões que motivaram a adoção desta nova modalidade em Portugal são muito similares às do Brasil. Ao longo do século XX, o Estado expandiu suas funções para atender às demandas sociais e públicas, resultando em um aumento dos gastos públicos. Isso, por sua vez, levou a uma queda na qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. Diante dessas circunstâncias, tornou-se necessário revisar o papel do Estado na economia e na forma de atender às necessidades coletivas. Consequentemente, o Estado criou formas inovadoras de interação com o setor privado.

Lima, Paula e Paula (2007) destacam algumas falhas evidentes, incluindo: o lançamento dos projetos de maneira independente; estrutura contratual dos concessionários; e a subestimação de potenciais desvantagens e riscos, tais como os riscos ambientais.

De acordo com Coutinho (2005), os problemas mais relevantes que revisitaram a fragilidade das PPPs em Portugal incluem atrasos e constantes adiamentos no início de obras públicas; custos governamentais não previstos associados às concessões; processos excessivamente burocráticos, como a obtenção de licenças ambientais e relativas ao patrimônio histórico; divisão de riscos que se mostra insuficiente e imprecisa; necessidade de aumentar a competição durante a fase de licitação das concessões; e necessidade de reconsiderar a estrutura e o design das PPPs.

Portanto, para Faria (2008), fica evidente que o setor público português enfrentou desafios na gestão e no controle de suas PPPs devido a falhas institucionais, riscos políticos, problemas na continuidade dos projetos e carências técnicas.

A partir da experiência portuguesa, tiramos como lição que os investimentos em projetos de PPP, devido aos seus longos prazos de amortização que ultrapassam o período de um mandato político, requerem o suporte de um consenso político. Isso é necessário para assegurar a execução dos projetos e para estimular o investimento privado.

2.2.3 Outras experiências internacionais

Segundo Coutinho (2005), nos Estados Unidos há uma grande contribuição das organizações não-governamentais ou sem fins lucrativos na construção de infraestrutura e na prestação de serviços sociais. A atuação desses setores da sociedade civil que não buscam lucro reflete uma visão específica de parceria. De acordo com Farias (2008), assim como em outros países, as PPP nos EUA não são amplamente aceitas. Existe um grupo que associa as PPP à disseminação da corrupção, ao acreditar que permitem a entrada do capital privado no governo. Em contrapartida, outros enxergam nas PPP a maneira mais eficiente, e possivelmente única, de fornecer serviços públicos de qualidade sem aumentar a carga tributária.

Farias (2008) identifica duas lições indiscutíveis da experiência norte-americana: alto risco de o Estado se tornar dependente do setor privado para a implementação de políticas sociais satisfatórias; e o risco de organizações sem fins lucrativos verem nesse modelo uma oportunidade de obter recursos do setor público, transformando a parceria em uma forma de “comercialização”.

Coutinho (2005) esclarece como o governo no Chile modificou a legislação relacionada às concessões, para implantar as PPPs, abrangendo aspectos essenciais como a construção, melhoria e operação de infraestrutura. Os projetos voltados para as rodovias tiveram um impacto direto no setor exportador. A estratégia adotada pelo governo nessa área foi focar na melhoria das estradas existentes, em vez de criar novos projetos.

Para Farias (2008), a partir da experiência chilena, conclui-se que o sucesso das PPPs exige uma estrutura institucional sólida e adequada, com procedimentos claros que permitam a identificação, avaliação e licitação de projetos, além de um compartilhamento objetivo de riscos.

2.3A PPP NO CENÁRIO BRASILEIRO

Como discutido anteriormente, em reação ao enfraquecimento financeiro que restringia a capacidade de investimentos em infraestrutura, os governos começaram a exercer uma função mais regulatória na economia. Neste capítulo, continuar-se-á a apresentar o embasamento teórico desta pesquisa, explorando o movimento de privatização que se iniciou no final do século XX. A partir do ano de 2004, com a promulgação da Lei n.º 11.079, a PPP foi incorporada como estratégia para encorajar

o setor privado a investir em setores antes controlados exclusivamente pelo Estado, visando potencializar o investimento.

2.3.1 O Movimento de Privatização no Brasil

França (2011) comenta que, no contexto de adaptação às tendências globais, o Brasil também empreendeu uma jornada para reduzir a presença estatal na economia. Na década de 90, surgiram iniciativas focadas na privatização e liberalização de mercados, motivadas pela necessidade de atrair investimentos para fomentar o crescimento nacional, enquanto a dívida pública limitava a capacidade de financiar grandes projetos e ofertar serviços públicos. Essa conjuntura exigiu a invenção de novas formas de gerenciamento dos serviços públicos, em resposta às demandas crescentes e urgentes da população em áreas como saúde, transporte e habitação. Como resultado, a Administração Pública começou a transferir certas responsabilidades para o setor privado, visando enxugar sua estrutura e consolidar o papel do Estado como regulador, não como produtor, dando origem a várias formas de parcerias.

Conforme ressaltado por Ribeiro e Prado (2010), o Estado Democrático de Direito Subsidiário adotou três diretrizes principais: inicialmente, focou-se na privatização de grandes estatais, principalmente durante os anos 90, reduzindo a presença estatal na economia. A segunda direção seguiu para o envolvimento do estímulo à iniciativa privada, enquanto a terceira abordagem promoveu a formação de parcerias entre o público e o privado. Com o fito de viabilizar essas últimas duas estratégias, o governo federal promulgou leis significativas, tais como: a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula licitações e contratos públicos; a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que versa sobre o regime de concessão e permissão dos serviços públicos; e a Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, que define regras para a concessão e renovação de serviços públicos.

Segundo Sundfeld (2005), surgiu a necessidade premente de desenvolver um programa de PPPs, inspirando-se em modelos internacionais bem-sucedidos, como o iniciado no Reino Unido, e adotado em diversos outros países. A adoção de PPPs tornou-se vista como fundamental para o desenvolvimento econômico do Brasil, carecendo, porém, de uma regulamentação específica para transformar o conceito em

uma prática institucionalizada. Farias (2008) menciona que, antes da legislação federal, Minas Gerais, em 2003, e São Paulo, em 2004, já tinham suas leis de PPP. Isso motivou a União a agilizar a criação de uma legislação nacional que integrasse e regulamentasse as PPPs de forma geral. No entanto, o projeto de lei enfrentou resistências no Congresso Nacional, na imprensa e no meio político, além de preocupações sobre possíveis conflitos com os princípios de austeridade da Lei de Responsabilidade Fiscal, devido a imperfeições no texto proposto.

De acordo com Sundfeld (2005), para resolver o impasse, o Governo submetia uma nova proposta na forma de um esboço para a Lei de PPP. Observou-se que o projeto inicial, se convertido em lei, poderia desestabilizar o quadro jurídico vigente relativo a contratos administrativos, concessões e processos de licitação. Como solução, sugeriu-se a introdução dos conceitos de concessão “comum”, “administrativa” e “patrocinada”, de modo a integrar a nova legislação de maneira coerente com as normas legais já em vigor.

Conforme explicado por Pereira (2006), quando os projetos se tornavam economicamente inviáveis e deixavam de sustentar-se financeiramente por conta própria, surgia a demanda por uma contribuição financeira do setor público. Essa medida visava suplementar a receita obtida com as tarifas cobradas dos usuários.

Nesse sentido, Kury (2014) reforça a ideia da importância de introduzir mais flexibilidade na distribuição dos riscos e no apoio financeiro, especialmente quando o setor privado enfrenta desafios para reaver seu investimento unicamente via tarifas ou outras receitas originárias dos usuários.

Finalmente, como se pode depreender, entende-se que, tanto no Brasil quanto globalmente, as PPPs não surgiram abruptamente, mas sim como resultado de um extenso processo de evolução do papel do Estado. Surgiram da urgência de criar uma abordagem por meio da qual os órgãos públicos investissem na infraestrutura essencial e nos serviços disponibilizados à sociedade, formando colaborações com o setor privado para maximizar o bem-estar social.

Após delineado a evolução do Estado e a emergência da PPP como foco intermediário deste estudo, o próximo capítulo se dedicará à exploração dos fundamentos teóricos, definições fundamentais e diferentes formas de parcerias.

2.3.2 Definições e conceitos

Para Sundfeld (2011) as PPPs podem ser consideradas uma forma de alcançar objetivos de interesse tanto do setor público como do privado, embora o conceito de PPP varie significativamente no Brasil. Assim, é crucial investigar as várias interpretações e a evolução do seu entendimento no contexto brasileiro. Este tópico busca explorar os aspectos teóricos relacionados às concessões de serviços públicos conforme descrito no artigo 175 da Constituição Federal de 1988. O foco principal dessas concessões é delegar ao concessionário a responsabilidade pela execução dos serviços públicos. Serão detalhadas especialmente as PPPs instituídas no Brasil em 2004 pela Lei n.º 11.079. No entanto, é fundamental entender inicialmente o propósito principal da adoção desse modelo na administração pública.

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

Há duas interpretações para compreender as parcerias: uma ampla e outra restrita, conforme descrito por Farias (2008). Para os propósitos deste estudo, adotaremos a definição restrita, conforme estabelecido pela Lei Federal n.º 11.079/04 e modificada posteriormente pela Lei n.º 13.529/17.

Low (2009) destaca que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) descreve a PPP como um pacto entre o setor público e um ou mais entes privados, que podem ser operadores ou financiadores. Nesse arranjo, o parceiro privado fornece serviços ao setor público, mantendo seus objetivos de lucratividade, enquanto assume os riscos associados ao projeto.

A PPP foi oficialmente estabelecida no sistema legal do Brasil por meio da Lei n.º 11.079, promulgada em 30 de dezembro de 2004, que define as regras gerais para licitações e contratos desta modalidade de concessão (Brasil, 2004).

Em Brasil (2004), temos que a legislação mencionada não especifica diretamente o que constitui uma PPP, porém a caracteriza como um contrato administrativo de concessão, que pode ser realizado sob duas formas: administrativa ou patrocinada. Na modalidade administrativa, ocorre um pagamento do setor público ao privado. Já na modalidade patrocinada, além do pagamento do setor público ao privado, existe uma tarifa cobrada dos usuários.

Em Brasil (2004) observa-se ausência de uma definição clara na legislação, cabendo à doutrina descrever a definição de PPP. Di Pietro (2019) definiu PPP como um contrato administrativo de concessão destinado à prestação de serviços públicos, com ou sem a realização de obra pública. Este contrato seria financiado por tarifas pagas pelos usuários e por pagamentos realizados pelo parceiro público. Ademais, pode envolver a prestação de serviços que a Administração Pública utiliza direta ou indiretamente, incluindo ou não a execução de obras e o fornecimento e instalação de bens, com contraprestação financeira do parceiro público.

A definição mais abrangente de PPP foi dada por Justen Filho (2005), que a descreve como um contrato de longo prazo. Segundo ele, neste arranjo, o parceiro privado é encarregado de construir uma obra pública e/ou fornecer um serviço público, podendo ou não receber remuneração diretamente pela exploração da infraestrutura. Crucialmente, o contrato é sustentado por uma garantia robusta do setor público, que serve para facilitar a captação de recursos no mercado financeiro.

Com o mesmo objetivo de explicar detalhadamente, Marques Neto (2005) desenvolveu 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).

Consoante o art. 2º, § 3º, da Lei n.º 11.079/2004, define-se concessão comum como a modalidade na qual o concedente não realiza pagamentos em pecúnia ao concessionário. Nesta forma de concessão, a remuneração principal vem de encargos pagos pelos usufrutuários ou outras fontes de receitas alternativas, sem incluir

transferências monetárias ao permissor. Este aspecto é a principal distinção entre as concessões tradicionais e as PPPs.

Sundfeld (2011) caracteriza as concessões comuns como aquelas que não fazem parte dos contratos de PPP. Ele esclarece que o termo “concessão comum” serve para delimitar que estas estão reguladas somente pelas Leis n.º 8.987/1995 e n.º 9.074/1995, e que as disposições da Lei n.º 11.079/2004, referentes às PPPs, não se aplicam a elas.

2.3.3 Modalidades de PPP

As PPPs no Brasil estão formalmente estabelecidas sob diversas modalidades, conforme delineado pela Lei n.º 11.079/2004. Essa lei define especificamente duas modalidades principais de PPP:

- Concessão Patrocinada: Uma modalidade onde o parceiro privado recebe uma combinação de tarifas cobradas dos usuários e um pagamento complementar do governo, garantindo a viabilidade financeira de projetos que não seriam totalmente sustentáveis por receitas tarifárias (Lei n.º 11.079/2004); e
- Concessão Administrativa: Nesta modalidade, o serviço não gera receitas diretas dos usuários, sendo o parceiro privado remunerado integralmente pelo governo, comum em serviços públicos essenciais que não podem ser eficientemente tarifados (Lei n.º 11.079/2004).

Essas modalidades permitem que o ente público colabore com o privado para o fornecimento de serviços públicos, cada uma adaptada às especificidades econômicas e sociais dos projetos.

2.3.4 Principais Características das PPPs

As PPPs são estruturadas para combinar recursos, eficiência e inovação do setor privado com a capacidade de planejamento e alcance social do setor público. Segundo o Decreto n.º 5.385/2005, que regulamenta a Lei de PPP, as principais características incluem:

- Divisão de riscos: os riscos do projeto são compartilhados entre o setor público e privado, cada parte assumindo os riscos que está mais bem capacitada para gerenciar.
- Investimento privado: incentivo à injeção de capital privado no desenvolvimento de infraestrutura pública, taxativo para complementar a limitada capacidade de investimento do setor público.
- Eficiência operacional: o envolvimento do setor privado tem em vista trazer práticas de gestão mais eficientes para a prestação de serviços públicos.

2.3.5 Pontos Positivos e Negativos das PPPs

As PPPs apresentam algumas vantagens e desafios, como articulado pela Lei n.º 11.079/2004 e seus regulamentos associados. Os principais pontos positivos observados são:

- Alavancagem de recursos financeiros: utilização eficiente dos recursos financeiros por meio da combinação de investimentos públicos e privados; e
- Melhoria na qualidade dos serviços públicos: foco na eficiência e qualidade, com mecanismos contratuais que vinculam a remuneração ao desempenho.

Os principais pontos negativos levantados no estudo são:

- Complexidade contratual e de gestão: a gestão de contratos de PPP pode ser complexa devido à natureza detalhada e ao longo prazo dos acordos; e
- Riscos de longo prazo: envolvem compromissos extensos que podem ser afetados por mudanças no cenário político e econômico.

2.4 BREVE ANÁLISE DA PPP NA MB

2.4.1 Desafios Enfrentados

Conforme expressado por Silva et al. (2019), é de extrema importância as políticas públicas de longo prazo visando garantir a continuidade dos programas de defesa, evitando a inconstância política decorrente da rotatividade de mandatos eletivos. Implementação de PPPs no contexto de defesa nacional impõe desafios significativos, principalmente relacionados à segurança, ao financiamento de longo

prazo e à gestão de contratos complexos. As PPPs exigem alinhamento contínuo e eficaz entre as metas do ente público e as operações do ente privado, o que pode ser desafiador em um ambiente de políticas flutuantes.

Silva et al. (2019) complementam que problemas encontrados em PPPs de TI mostraram que nem todas as áreas são adequadas para esse modelo devido à dificuldade de codificação de requisitos de longo prazo em contratos efetivos.

2.4.2 Lições Aprendidas e Práticas Recomendadas

A experiência da MB com as PPPs ressalta a importância de um planejamento detalhado e seleção rigorosa de parceiros. Seguindo o preconizado na Lei nº 11.079/1994, estabelecer claramente os termos de governança e os mecanismos de acompanhamento é determinante para o sucesso dessas iniciativas. A transparência nos processos de seleção e a definição clara das responsabilidades são essenciais para mitigar riscos e garantir que os projetos alcancem os resultados desejados.

Assim sendo, a análise da possibilidade de implementação de PPPs na MB, em que pese ainda não tenha ocorrido, mostra que, embora essas parcerias ofereçam oportunidades substanciais para avanços e eficiências operacionais, elas também requerem uma administração rigorosa e proativa dos riscos e desafios associados. As experiências e práticas recomendadas da MB podem fornecer percepções valiosas para o desenvolvimento futuro de PPPs tanto dentro quanto fora do setor de defesa.

2.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Em síntese, o referencial teórico neste capítulo reforça a importância das PPPs como uma solução estratégica para o investimento em infraestrutura e serviços públicos, especialmente em contextos de restrição fiscal. Com base em experiências internacionais, como as do Reino Unido e de Portugal, observamos que a implementação bem-sucedida das PPPs exige uma estrutura regulatória sólida, uma alocação de riscos equilibrada e uma governança eficiente. No Brasil, a formalização das PPPs pela Lei nº 11.079/2004 representa um passo importante para viabilizar projetos de grande porte, com o setor privado complementando a capacidade do setor público para atender às demandas da sociedade.

3. FUNDAMENTOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS NO AMRJ

Este capítulo tem como objetivo apresentar os fundamentos técnicos e administrativos essenciais para a viabilidade e a implementação eficaz das PPPs no AMRJ. Serão discutidos aspectos técnicos, como a modernização tecnológica e de infraestrutura, e a integração de novas tecnologias, que desempenham um papel fundamental na eficiência operacional do AMRJ. Além disso, serão abordados os fundamentos administrativos, incluindo a sustentabilidade financeira, o conhecimento legal e a gestão de contratos, que asseguram a estabilidade e o sucesso das PPPs.

3.1 FUNDAMENTOS TÉCNICOS

Os fundamentos técnicos são de grande importância para a viabilidade e o sucesso de qualquer PPP. No contexto do AMRJ, esses fundamentos incluem a modernização tecnológica, a manutenção de infraestruturas e a integração de novas tecnologias.

3.1.1 Modernização Tecnológica

A modernização tecnológica é um dos pilares fundamentais para a eficiência operacional do AMRJ. Este processo envolve a atualização de equipamentos e sistemas, bem como a implementação de novas tecnologias que melhorem a eficiência e a eficácia das operações navais. Segundo Oliveira (2017), a introdução de novas tecnologias e a integração com práticas operacionais estabelecidas exigem investimentos significativos, incluindo o treinamento e desenvolvimento de pessoal, além de atualizações contínuas da infraestrutura para manter a operacionalidade e a segurança.

Um exemplo seria a implementação de um novo sistema de gerenciamento de diques secos, que automatiza o controle de enchimento e esvaziamento, aumenta a precisão e a segurança das operações. Isso requer a atualização dos sensores e atuadores, além da instalação de uma interface moderna de controle.

3.1.2 Modernização de Infraestruturas

No entanto, segundo Balbi (2020), a modernização tecnológica por si só não é suficiente. É necessário complementar esses esforços com melhorias na infraestrutura física do AMRJ para garantir uma operação harmoniosa e eficaz. A modernização das infraestruturas do AMRJ é essencial para manter a capacidade operacional e atender às demandas crescentes da MB. Atualmente, o AMRJ possui diques secos, oficinas de manutenção e instalações diversas que necessitam de atualizações tecnológicas e melhorias estruturais. Balbi (2020) afirma que a modernização visa aumentar a eficiência, reduzir custos operacionais e melhorar a capacidade de manutenção. O exemplo de modernização dos diques secos mencionada anteriormente, com novos sistemas de gerenciamento, exemplifica como a modernização tecnológica exige melhorias infraestruturais. Novos sensores e atuadores precisam de infraestrutura atualizada para suportar a conectividade e a alimentação elétrica, envolvendo a renovação de cablagens e a instalação de novas redes de dados.

A infraestrutura envelhecida do AMRJ representa um desafio significativo, por requerer investimentos substanciais para modernização e manutenção. Conforme observado por Global Infrastructure Hub (2019), é necessário implementar uma gestão eficaz de riscos técnicos para mitigar os impactos negativos na execução das PPPs.

3.1.3 Integração de Novas Tecnologias

Paralelamente à modernização da infraestrutura, a integração de novas tecnologias desempenha um papel determinante na manutenção da competitividade e eficiência do AMRJ. A integração de novas tecnologias é vital para manter a competitividade e a eficiência do AMRJ. A adoção de soluções inovadoras pode ajudar a superar as limitações técnicas atuais e melhorar a capacidade de resposta às demandas operacionais. Costa (2019) destaca a importância de qualificar adequadamente o pessoal envolvido para garantir que decisões rápidas e eficazes possam ser tomadas em relação ao contrato proposto.

A integração de novas tecnologias requer frequentemente a adaptação e atualização das infraestruturas existentes. Por exemplo, a instalação de sistemas de

monitoramento em tempo real nos navios exige que as docas estejam equipadas com conectividade de alta velocidade e capacidade de processamento de dados.

3.2 FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Os fundamentos administrativos são igualmente importantes para o sucesso das PPPs no AMRJ. Eles envolvem a previsão orçamentária, o conhecimento legal e a gestão de contratos.

3.2.1 Importância da Sustentabilidade Financeira

A previsão orçamentária é fundamental para o planejamento e a implementação eficaz de PPPs. Uma previsão orçamentária permitirá que a PPP planeje adequadamente os investimentos necessários para a modernização e manutenção de suas infraestruturas. Segundo Silva (2015), o financiamento adequado e sustentável é vital para o sucesso das PPPs, evitando a sobrecarga financeira do setor público e garantindo a viabilidade econômica para o setor privado. Além disso, a clareza na contraprestação pública pode ser alcançada por meio de uma definição clara dos termos de contraprestação pública, que podem incluir pagamentos diretos do governo, acesso a créditos não tributários ou o uso de bens públicos.

Silva (2011) afirma que os recursos destinados à MB anualmente pelo Orçamento da União são insuficientes para custear o projeto de revitalização do AMRJ no prazo desejado. Isso pode levar a uma degradação significativa da infraestrutura existente e acarretar diversos problemas, como o aumento dos dispêndios com manutenção corretiva, aumento do risco de acidentes nas oficinas e outros locais de trabalho, bem como a comprometimento dos projetos de construção e manutenção naval.

3.2.2 Conhecimento Legal

Para além da sustentabilidade financeira, o conhecimento legal é outro pilar essencial para o sucesso das PPPs. Castro e Timm (2006) identificam que uma limitação significativa é a falta de capacidade técnica das equipes de funcionários

públicos responsáveis por redigir editais e acompanhar os contratos de prestação de serviços. Essa deficiência pode erodir a credibilidade das parcerias, comprometendo sua estabilidade e sucesso. O conhecimento legal e a capacidade de gerenciar contratos complexos são essenciais para a implementação de PPPs. A legislação brasileira, especialmente a Lei n.º 11.079/2004, fornece a base para as PPPs, mas é necessário um entendimento profundo das leis e regulamentos aplicáveis para garantir a conformidade e a eficiência operacional.

Além disso, a complexidade na negociação de contratos que satisfaçam tanto as entidades públicas quanto privadas, cumprindo, ao mesmo tempo, os rigorosos requisitos legais e regulatórios, é um processo complexo e prolongado (Di Pietro, 2005).

3.2.3 Gestão de Contratos

Nascimento (2018) afirma que a implementação de uma PPP no AMRJ deve seguir a conformidade com a legislação por meio de um processo licitatório, resultando em um contrato de concessão administrativa. Nesse arranjo, a empresa parceira, constituída como Sociedade de Propósito Específico (SPE), prestará os serviços acordados e terá a possibilidade de explorar a área do estaleiro. A principal finalidade dessa parceria seria a manutenção dos navios da MB, permitindo, ainda, que a SPE ofereça serviços a outras embarcações, utilizando as dependências do AMRJ, como as facilidades portuárias. As receitas financeiras obtidas com essas atividades seriam, em parte, revertidas para a Marinha.

Nascimento (2018) complementa que a contratação dessa parceria deverá estar alinhada à Política Nacional de Defesa (PND) e à Estratégia Nacional de Defesa (END), visando a estruturação e modernização de uma parte do preparo do equipamento militar naval.

A gestão de contratos em PPPs requer uma abordagem sistemática para monitorar e avaliar o desempenho do parceiro privado, garantindo que os termos contratuais sejam cumpridos. Oliveira (2017) sugere que a mitigação dos riscos operacionais pode ser alcançada por meio de contratos bem estruturados que definam claramente as responsabilidades operacionais, bem como a implementação de

programas de treinamento e desenvolvimento para garantir a qualificação adequada do pessoal envolvido.

3.3 A GESTÃO DE RISCOS NA PPP

3.3.1 Importância e estrutura da Gestão de Riscos

A gestão de riscos é imperativa em projetos de PPP, pois ela assegura que riscos financeiros, operacionais e de mercado sejam identificados, avaliados e mitigados eficientemente. Cova (2017) enfatiza que o risco, diferenciado da incerteza, é um fator conhecido que pode influenciar as variáveis operacionais, financeiras e econômicas de um projeto. Ele também destaca que os riscos podem apresentar oportunidades, não apenas ameaças.

Conforme explicado por Cova (2017), a gestão de riscos em PPP segue um processo sistemático, detalhado nas seguintes etapas, adaptadas do PMBOK:

- 1 - Planejamento de Gerência de Riscos: Inicializa-se com a definição de estratégias e diretrizes para o gerenciamento dos riscos identificados.
- 2 - Identificação de Riscos: Envolve determinar e documentar os riscos que podem afetar o projeto.
- 3 - Análise Qualitativa: Consiste em avaliar a prioridade dos riscos com base em seu impacto e probabilidade de ocorrência.
- 4 - Análise Quantitativa: Foca em medir a probabilidade de ocorrência dos riscos e o impacto potencial no projeto.
- 5 - Planejamento de Respostas aos Riscos: Desenvolve opções e ações para lidar com riscos específicos.
- 6 - Controle e Monitoramento: Acompanha os riscos ao longo do projeto, implementando as respostas planejadas e avaliando sua eficácia, enquanto identifica novos riscos.

Cova (2017) observa que, embora essas etapas sejam distintas, elas interagem profundamente, onde o sucesso no controle e monitoramento depende da execução adequada das etapas anteriores.

3.3.2 Mitigação de Riscos

Cova (2017) sugere a criação de uma matriz de riscos que associe cada risco às características do projeto, ajudando a determinar a resposta mais adequada para cada risco identificado. Importante ressaltar que, após identificar os riscos, é crucial categorizá-los para facilitar a análise e resposta.

Segundo Brasil (2017), a gestão de riscos é vista como um elemento essencial da gestão estratégica. O plano estratégico necessita incorporar a identificação de riscos, e a gestão estratégica deve abranger a adoção de ações para mitigar esses riscos por meio de um plano setorial específico.

Giambiagi e Além (2008, apud Cova 2017, p. 87) destacam três tipos principais de riscos que necessitam de avaliação cuidadosa para minimizar seus efeitos e garantir a viabilidade de um projeto:

1. Riscos do projeto: referem-se aos riscos específicos do negócio, que incluem aspectos da construção e operação.
2. Riscos relacionados às características do país: envolve os riscos associados às condições políticas, econômicas e geográficas do país onde o projeto é implementado.
3. Riscos do mercado: relacionados à possibilidade de resultados econômicos não alcançarem as expectativas esperadas.

Cova (2017) acrescenta que o setor público pode atuar como um agente mitigador dos riscos de mercado, garantindo uma remuneração mínima sobre os investimentos de capital. Ele ressaltar que, embora uma parte do risco de mercado recaia sobre o parceiro privado, muitos dos serviços relacionados aos projetos possuem um caráter público, o que justifica essa intervenção.

Segundo Cova (2017), a credibilidade é um elemento decisivo para a mitigação de riscos em parcerias, especialmente aquelas de longa duração. Ela é determinante para a efetiva implementação de PPPs no Brasil, particularmente em relação à disponibilidade de recursos financeiros. A legislação sobre PPP aborda a importância da credibilidade, especialmente no que tange à segurança dos recursos disponibilizados, assegurando que estes não sejam afetados por cortes orçamentários inesperados. Cova (2017) também destaca que os projetos de PPP devem ter seus gastos previstos no orçamento público para evitar possíveis restrições financeiras futuras.

4. OBICES E LIMITAÇÕES DA PPP NO AMRJ

A implementação de PPPs no AMRJ apresenta diversas oportunidades para modernizar e aumentar a eficiência das operações navais. No entanto, há óbices e limitações que precisam ser cuidadosamente considerados e gerenciados. Este capítulo discutirá os principais obstáculos técnicos, administrativos e estratégicos enfrentados na efetivação de PPPs no AMRJ, baseando-se em estudos doutrinários, jurisprudência e documentos específicos.

Em relação a esse assunto, é importante salientar que já se considerou a implementação de uma PPP no AMRJ, com o propósito de melhorar o desempenho operacional e a gestão, alinhar a capacidade de atendimento às demandas de serviço e garantir a prontidão operacional dos meios navais da MB. No entanto, em 2014, a Alta Administração Naval, por meio do Ofício n.º 157 da SGM, optou por interromper o projeto. De acordo com o Estudo em anexo, a justificativa apresentada foi que a realização da PPP reduziria significativamente o controle da Marinha sobre os processos de manutenção, criando uma dependência prolongada e arriscada do setor privado nas operações essenciais de manutenção dos meios flutuantes vitais para a capacidade naval militar do Brasil.

4.1 CONHECENDO O AMRJ

4.1.1 História e Função

Silva (2015) cita que o AMRJ é uma instituição fundamental para a construção, manutenção e reparo de meios navais no Brasil. Sua fundação remonta ao século XVIII, demonstrando uma longa trajetória de serviços prestados à MB. Essa organização desempenha um papel crítico na defesa e segurança nacional, necessitando adaptar-se continuamente às necessidades tecnológicas e operacionais da Marinha. O AMRJ é tido como essencial para a existência da Esquadra, podendo atuar tanto na construção quanto na manutenção de meios navais. Ele é uma facilidade logística fundamental que assegura o aprestamento e a prontidão do Poder Naval Brasileiro.

De acordo com Silva (2011), naturalmente, o AMRJ sofreu com as limitações orçamentárias que afetaram a Marinha nas últimas décadas, atrasando assim a modernização e revitalização de suas instalações. No que tange à mão de obra, o processo rígido imposto pelo Regime Jurídico Único (RJU) resultou na perda de conhecimento especializado devido ao envelhecimento do quadro de funcionários. Em termos de gestão, o AMRJ foi estruturado para compatibilizar o modelo das Organizações Militares Prestadoras de Serviço⁴ (OMPS), com foco em indicadores de desempenho e no conhecimento dos gastos (custos, despesas e perdas) do processo produtivo. Alguns obstáculos nesse gerenciamento incluíram a utilização de modelos de gestão inadequados, a falta de planejamento estratégico e a gestão deficiente da informação.

Silva (2011) afirma que, no caso do AMRJ, devido à missão atribuída pela MB, ele é compelido a operar em duas atividades distintas e complexas: construção e manutenção de meios navais. Isso resulta em dificuldades no planejamento e controle, frequentemente resultando em uma gestão que nem sempre é eficiente e eficaz. Além disso, pela necessidade de apoiar os meios atracados, o AMRJ também assume a atividade de apoio de base, classificada no Sistema OMPS como atividade secundária.

Conforme relata Silva (2011), na estrutura organizacional atual do AMRJ, adota-se um modelo de gestão matricial orientado a projeto. Em que pese essa estrutura seja considerada adequada para o Arsenal, alguns aspectos ainda requerem aprimoramento, dada a magnitude e a complexidade das atividades distintas realizadas.

4.1.2 Desafios e Oportunidades para PPPs

Oliveira (2017) revela que o AMRJ enfrenta desafios que incluem a necessidade urgente de modernização tecnológica e infraestrutural. As PPPs surgem como uma solução estratégica para superar esses obstáculos, proporcionando oportunidades para inovação e eficiência operacional. Por intermédio das PPPs, o

⁴ 4 As OMPS são aquelas OM que prestam serviços para a MB e para clientes externos, efetuando a respectiva cobrança aos usuários pelos serviços executados (BRASIL, 2020c).

AMRJ poderia receber investimentos com vistas a acessar novas tecnologias e práticas de gestão fundamentais para sua evolução e capacidade de atender às exigências modernas de defesa.

Segundo Couto (2007), o maquinário e instalações que compõem a infraestrutura do AMRJ encontram-se física e tecnologicamente degradadas. Essa situação decorre do uso prolongado e da constante insuficiência de recursos financeiros alocados à MB, agravada a partir do final da década de 90. Esse agravamento ocorreu quando o acordo firmado entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu que o governo federal alcançasse superávits primários, resultando em uma redução dos gastos públicos.

Couto (2007) observa que a situação orçamentária brasileira ao longo dos últimos anos, no que tange à defesa nacional, impõe à MB um nível de recursos insuficiente para atender às suas necessidades reais. Essa situação é especialmente grave no que diz respeito aos investimentos, dificultando a construção de navios militares e a manutenção da infraestrutura industrial do AMRJ.

Couto (2007) destaca que essas restrições têm ocasionado, em maior ou menor grau, a diminuição da capacidade operacional, o aumento das despesas com manutenção corretiva e a intensificação da terceirização de serviços industriais, dificultando o cumprimento de sua missão. Dessa forma, a MB advoga pela modernização do parque industrial do AMRJ, visando alcançar maior eficiência e capacidade de acompanhar a evolução técnica dos processos de construção naval, atendendo prontamente às demandas de serviços de seus meios navais e permitindo maior competitividade daquela OM no mercado de construção e reparos navais.

Vasconcelos (2014) ressalta que o AMRJ enfrenta dificuldades em competir por clientes fora da Marinha devido aos seus altos custos operacionais, necessários para manter suas competências. Como resultado, o AMRJ não consegue gerar recursos suficientes para realizar os investimentos de que precisa para sua modernização e melhoria contínua.

4.1.3 Contribuições para a Sociedade

Oliveira (2017) lembra que o AMRJ não só contribui para a segurança nacional por meio de suas atividades fins, mas também desempenha um papel significativo no

desenvolvimento socioeconômico. Por meio dele, a MB oferece programas de formação que preparam profissionais para o setor naval, fomentando o desenvolvimento econômico local, gerando emprego e melhoria na infraestrutura regional. Essas atividades reforçam o papel do AMRJ na sua contribuição na comunidade tanto economicamente quanto socialmente.

4.2 RISCOS ASSOCIADOS ÀS PPPs NO AMRJ

4.2.1 Gestão de Riscos

A eficácia da gestão de riscos é vital para o sucesso das PPPs no AMRJ. Com a infraestrutura envelhecida e a necessidade de incorporar novas tecnologias, o AMRJ enfrenta riscos significativos que podem afetar a segurança e a operacionalidade. O estudo de Vasconcelos (2014) destaca as dificuldades de gestão no AMRJ, sugerindo que a adoção de uma gestão privada por meio de PPPs poderia resolver muitos dos problemas existentes, principalmente na melhoria da eficiência e economia operacional.

Segundo Garcia (2007), o compartilhamento de riscos e responsabilidades é um elemento essencial dessas parcerias, sendo necessário que os riscos sejam claramente especificados tanto no contrato quanto no edital.

Analisando os contratos de PPP em vigor, realizados pela Secretaria de Saúde da Prefeitura de Manaus e pela Prefeitura de Patrocínio no Estado de Minas Geras, percebe-se a existência de riscos que poderiam atingir o AMRJ como, por exemplo, decisões judiciais ou administrativas que obstruam ou impossibilitem o Parceiro Privado de executar os serviços. Tal risco poderia prejudicar sobremaneira um dos poderes constitucionais de Defesa Nacional. Outros exemplos de riscos, extraídos de cláusulas contratuais dos contratos supracitados, que devem ser considerados seriam:

- Atrasos nas obras devido a não obtenção de autorizações, licenças ou permissões necessárias de órgãos da Administração pública para a construção ou operação das novas instalações;

- Atrasos na entrega dos investimentos estabelecidos como do Poder Público, ou entrega com qualidade inferior ao estabelecido, bem como atrasos nas obras decorrentes de morosidade em adquirir licenças ambientais;
- Investimentos não planejados em equipamentos ou obras de infraestrutura, além da flexibilização de requisitos de segurança ou redução de investimentos obrigatórios, resultantes de novas exigências do poder concedente.

4.2.1.1 Riscos de demanda

O risco de demanda refere-se à incerteza sobre o volume de utilização dos serviços ou infraestruturas fornecidos pelo projeto de PPP. Em contextos como o AMRJ, onde a demanda pode ser influenciada por variáveis econômicas e políticas, esse risco é significativo.

Segundo Global Infrastructure Hub (2019), a PPP com o AMRJ poderia ser firmada com base em concessões que considerem receitas pelas quais a Parte Privada pagaria uma taxa ao Parceiro Público, também chamado neste estudo de Autoridade Contratante, pelo direito de operar a concessão, cobraria dos usuários do AMRJ pelos serviços fornecidos, implicando um risco de demanda associado ao pagamento dos usuários por meio de uma estrutura tarifária. No entanto, para o Parceiro Privado assumir o risco de demanda, é necessário considerar que este é altamente sensível a fatores que possam afetar negativamente a demanda dos usuários pelos serviços no AMRJ. Isso pode influenciar o interesse dos investidores e parceiros privados em desenvolver esse tipo de parceria. Portanto, seria necessário compartilhar esse risco com o Parceiro Privado por meio de uma garantia de receita mínima fornecida pela Autoridade Contratante.

De acordo com Shinohara (2008), estratégias para mitigar o risco de demanda incluem realizar estudos de viabilidade detalhados, a implementação de garantias mínimas de receita por parte da Autoridade Contratante e a utilização de modelos de financiamento flexíveis que possam se ajustar às variações de demanda.

4.2.1.2 Riscos de Variações

Global Infrastructure Hub (2019) opina que o risco de modificações nos serviços solicitados por qualquer das partes afeta a construção ou a operação. Se a alteração se der pelo Parceiro Público, normalmente este assume o risco e o dispêndio das alterações implementadas após, devendo especificar os limites de modificações e razões coerentes pelas quais o Parceiro Privado pode recusar. Neste caso, o Parceiro Público também arcará com o risco de garantir que o Parceiro Privado possa cumprir suas responsabilidades de custo. Se a mudança for solicitada pelo Parceiro Privado, ele será responsável pelo risco e custo das alterações de serviço implementadas após sua solicitação, a menos que ambas as partes tenham acordado um mecanismo de compartilhamento de risco. Esse mecanismo pode ser benéfico para a Autoridade Contratante, por poder incentivar o Parceiro Privado a introduzir soluções inovadoras ou ambientalmente amigáveis.

4.2.1.3 Riscos Financeiros

Os riscos financeiros envolvem a possibilidade de que o projeto não consiga levantar capital suficiente ou que ocorram problemas financeiros durante a execução. Esses riscos podem incluir flutuações nas taxas de juros, alterações nas condições de crédito e a possibilidade de refinanciamento. Este tipo de risco engloba os riscos de inflação, de flutuação cambial, de flutuação da taxa de juros, de indisponibilidade de seguro e de refinanciamento.

Segundo Costa (2019), os riscos financeiros são particularmente relevantes em projetos de infraestrutura devido ao alto nível de investimento inicial requerido. Uma forma eficaz de mitigar esses riscos é por meio da utilização de garantias financeiras e da implementação de mecanismos de ajuste tarifário para compensar possíveis aumentos nos custos.

Para Global Infrastructure Hub (2019), o risco de inflação é geralmente de responsabilidade da Autoridade Contratante em projetos que envolvem risco de demanda. O Parceiro Privado tem em vista ser protegido contra dispêndios inflacionários, tanto internacionais quanto locais, por meio de um regime adequado de correção de inflação ou ajuste tarifário inseridos como cláusulas contratuais.

Global Infrastructure Hub (2019) ressalta que quando há risco de flutuação das taxas de câmbio ou de juros, a Autoridade Contratante pode exigir que o Parceiro

Privado absorva o risco de flutuação por um período específico (por exemplo, 90 dias) entre a submissão da proposta e o fechamento financeiro. Se houver um intervalo maior entre essas fases, a Autoridade Contratante poderá ter que assumir esse risco.

Conforme demonstra Global Infrastructure Hub (2019), a obtenção dos seguros necessários e os custos associados geralmente são de responsabilidade do ente Privado. Entretanto, os contratos de PPP frequentemente contêm cláusulas para tratar do risco de indisponibilidade do seguro ou da disponibilidade apenas a um custo que ultrapasse o limite no qual o Parceiro Privado possa incluir uma contingência coerente no preço. Isso se aplica apenas se a impossibilidade de obter seguro for causada por fatores alheios ao controle do Parceiro Privado. Quando nenhuma das partes tem controle efetivo sobre o risco de indisponibilidade ou o aumento dos custos de cobertura de seguro, esse risco é geralmente compartilhado entre as partes.

4.2.1.4 Riscos Estratégicos

Global Infrastructure Hub (2019) demonstra que este risco envolve a possibilidade de que o Parceiro Privado e/ou seus subcontratados não sejam adequados para executar o projeto; a intervenção da Autoridade Contratante no projeto; mudanças na propriedade; e disputas legais. O Parceiro Privado assume, na maioria, o risco de não possuir a qualificação técnica ou financeira necessária para cumprir o projeto conforme normalmente estipulado no contrato. No entanto, devido às possíveis consequências dessas falhas, como interrupções no serviço, inconvenientes para o Parceiro Público e os usuários, além de potenciais responsabilidades de rescisão para a Autoridade Contratante, é essencial que esta realize uma avaliação minuciosa de cada licitante. Isso garante a seleção do parceiro adequado para executar o projeto, desenvolver a parceria de longo prazo necessária e atender às expectativas relacionadas ao engajamento comunitário e ao desenvolvimento de competências e empregos locais.

4.2.1.5 Riscos Operacionais

Oliveira, 2017 informa que os riscos operacionais são atinentes à capacidade do Parceiro Privado de operar e manter a infraestrutura conforme os padrões

acordados. Esses riscos podem incluir falhas técnicas, aumento nos custos operacionais e problemas de manutenção.

Oliveira (2017) sugere que a mitigação dos riscos operacionais pode ser alcançada por meio de contratos bem estruturados que definam claramente as responsabilidades operacionais, bem como a implementação de programas de treinamento e desenvolvimento para garantir a qualificação adequada do pessoal envolvido.

4.2.1.6 Riscos Ambientais

Os riscos ambientais incluem qualquer impacto adverso que o projeto possa ter sobre o meio ambiente, bem como os requisitos para cumprir com as regulamentações ambientais.

De acordo com Oliveira (2017), a mitigação dos riscos ambientais pode ser realizada por meio de avaliações de impacto ambiental rigorosas, a implementação de práticas operacionais sustentáveis e o cumprimento estrito das regulamentações ambientais aplicáveis.

4.2.1.7 Riscos Políticos

Os riscos políticos referem-se a mudanças no ambiente político que afetem a execução do projeto. Isto pode incluir mudanças de governo, alterações nas políticas públicas e instabilidade política.

Segundo Shinohara (2008), estratégias para mitigar os riscos políticos incluem a diversificação dos parceiros do projeto, a obtenção de garantias governamentais e a realização de análises políticas detalhadas para entender melhor o ambiente político onde o projeto será executado.

4.2.1.8 Risco e Incerteza Regulatória e Legal

Silva (2015) salienta que os riscos regulatórios e legais referem-se às mudanças nas leis e regulamentações que podem afetar a execução do projeto. Estes

riscos são particularmente críticos em projetos de PPP, onde a estabilidade regulatória é essencial para a viabilidade de longo prazo.

De acordo com Global Infrastructure Hub (2019), as incertezas regulatórias representam um desafio significativo para a implementação de PPPs no AMRJ. A legislação e as políticas governamentais em constante mudança podem inibir a gestão de longo prazo e a previsibilidade necessárias para o sucesso das parcerias. No caso de conformidade com a legislação aplicável ou de mudanças na lei que impactem o desempenho do projeto ou os custos do Parceiro Privado, a Autoridade Contratante assume geralmente o risco de alterações inesperadas na legislação, que não eram de conhecimento público antes de uma data limite estabelecida na fase de licitação e que tornem o cumprimento das obrigações contratuais pelo Parceiro Privado total ou parcialmente inviável, atrasado ou mais oneroso do que o previsto. Isso ocorre porque o Parceiro Privado é contratado para entregar o projeto a um preço fixo baseado em um ambiente jurídico conhecido e, geralmente, possui recursos limitados para mitigar as consequências adversas de mudanças legislativas imprevistas. Dado que as mudanças na legislação também podem beneficiar o Parceiro Privado, as cláusulas de alteração legislativa são frequentemente recíprocas, assegurando que a Autoridade Contratante também se beneficie das consequências financeiras positivas de uma mudança legislativa.

Conforme salientado por Silva (2015), uma abordagem para mitigar esses riscos é a inclusão de cláusulas de revisão e ajuste nos contratos, que permitam alterações contratuais em resposta a mudanças regulatórias. Além disso, é fundamental a realização de uma análise jurídica detalhada durante a fase de planejamento do projeto.

Em 2022, a Diretoria de Gestão de Programas da Marinha realizou um estudo, anexado a este trabalho, visando examinar teoricamente a viabilidade jurídica do uso e exploração, por parte de uma pessoa jurídica, do Dique e da Carreira, tanto separadamente quanto em conjunto, localizados no AMRJ. O estudo considerou a implementação de melhorias no local, garantindo sua utilização pela MB por períodos determinados, e abrangeu a construção de navios-patrolha e/ou a manutenção de meios/sistemas selecionados pelo AMRJ. Isso seria feito por meio de uma PPP na modalidade de concessão administrativa, conforme os termos da Lei n.º 11.079/2004, da Portaria n.º 1.851/MD/2014, e da IN TCU n.º 52/2007.

O Estudo em anexo considerou superada a restrição quanto ao objeto único, visto que o objetivo proposto pela MB incluiria tanto o fornecimento de mão de obra e equipamentos, quanto sua instalação e a execução de obras públicas, dado que serão realizadas melhorias no AMRJ juntamente com a manutenção/construção de sistemas/meios. No âmbito infralegal, o Estudo em anexo destaca a Portaria n.º 1.851/MD, de 24 de julho de 2014, que estabelece diretrizes para a formulação, tramitação, execução e acompanhamento de projetos de PPP no âmbito do Ministério da Defesa (MD), determinando que sejam considerados temas prioritários para a formulação de projetos de PPP a delegação de tarefas executivas ao setor privado, para concentrar as atribuições do Ministério da Defesa, inclusive no âmbito dos Comandos das três Forças e de seu pessoal, no planejamento, na execução e na fiscalização de atividades finalísticas dos respectivos órgãos.

Como aponta o Estudo anexo a este trabalho, foi avaliado se o presente objeto encontraria impedimentos devido à vedação à delegação do exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado, conforme estabelecido no art. 4º da Lei n.º 11.079/2004. Entretanto, tais funções, a princípio, não estão incluídas no objeto analisado pelo Estudo, que trata da cessão e exploração de áreas do AMRJ, melhorias no local e construção/manutenção de meios/sistemas. Assim, O Estudo concluiu que não haveria impedimento para a delegação dessas atividades no âmbito de uma PPP, conforme o art. 4º, III, da Lei n.º 11.079/2004. Isso se deve ao fato de que o objeto em questão serve como meio para as Forças Armadas cumprirem sua missão constitucional, sendo considerado um tema prioritário para a formulação de projetos de PPP, conforme o art. 3º, IX, da Portaria n.º 1.851/MD/2014, além de estar alinhado com o pressuposto básico de preparo das Forças.

4.3 OBSTÁCULOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Castro e Timm (2006), no contexto administrativo, um dos principais desafios é a capacidade institucional limitada para gerenciar contratos de PPPs. Muitos órgãos públicos carecem de experiência e conhecimento técnico para conduzir todas as fases de um projeto de PPP, desde a preparação até a gestão operacional. A falta de capacitação e treinamento adequados pode resultar em uma gestão ineficiente dos contratos, acarretando atrasos e custos adicionais.

Di Pietro (2005) revela que a complexidade na negociação de contratos que satisfaçam tanto as entidades públicas quanto privadas, cumprindo, ao mesmo tempo, os rigorosos requisitos legais e regulatórios, é um processo complexo e prolongado. Os contratos no âmbito da MB podem requerer especificidades típicas do setor de defesa que levem à limitação da utilização da PPP.

Adicionalmente, Cova (2017) identifica que uma limitação significativa é a falta de capacidade técnica das equipes de funcionários públicos responsáveis por redigir editais e acompanhar os contratos de prestação de serviços. Essa deficiência pode erodir a credibilidade das parcerias, comprometendo sua estabilidade e sucesso.

Di Pietro (2005) complementa que outro fator administrativo que se apresenta como um obstáculo é a fragmentação das responsabilidades entre diferentes entidades governamentais. A ausência de uma coordenação centralizada pode gerar conflitos de competência e atrasos na tomada de decisões. Além disso, a burocracia excessiva e a falta de transparência em alguns processos administrativos podem desincentivar a participação do setor privado.

4.4 DESAFIOS FINANCEIROS E OPERACIONAIS

4.4.1 Sustentabilidade financeira

Conforme salientado por Silva, (2015), o financiamento de projetos de longo prazo representa uma grande barreira, especialmente sob as restrições orçamentárias governamentais. A necessidade de compromissos financeiros substanciais e contínuos por parte dos parceiros privados e do governo pode comprometer a viabilidade de projetos críticos.

Em Brasil (2023) fica evidente que, para o sucesso do projeto de PPP no AMRJ, a previsibilidade do orçamento público é determinante, pois permite um planejamento adequado para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), bem como a execução de projetos ambiciosos, como a implementação de uma PPP. Devido à importância desse tema, encontra-se em trâmite um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) cujo propósito é ampliar progressivamente o orçamento do Setor de Defesa para 2% do PIB, o que poderia contribuir significativamente para a viabilidade de uma PPP no AMRJ.

Segundo Shinohara (2008), outra questão que limita a PPP no AMRJ é a necessidade de avaliar a utilização da análise de 'value for money'. Esse método é eficaz para determinar se a parceria proposta oferecerá um valor agregado superior ao modelo atual de prestação de serviços. Para ele, existem várias abordagens para medir o 'value for money', sendo uma delas a avaliação dos benefícios socioeconômicos que o projeto de PPP poderia gerar. Esta avaliação serve como uma ferramenta importante para auxiliar na decisão de prosseguir ou não com a contratação de um parceiro privado.

4.4.2 Integração de tecnologias e práticas operacionais

Oliveira (2017) comenta que a introdução de novas tecnologias e a integração com práticas operacionais estabelecidas exigem investimentos significativos. Isso inclui o treinamento e desenvolvimento de pessoal, além de atualizações contínuas da infraestrutura para manter a operacionalidade e a segurança.

Costa (2019) demonstra que para mitigar essas limitações, é essencial que o planejamento de uma proposta de PPP no AMRJ seja fundamentado na qualificação adequada de seu pessoal. Isso garantirá que decisões rápidas e eficazes possam ser tomadas em relação ao contrato proposto, além de assegurar que a eficiência da iniciativa privada esteja alinhada com as expectativas do setor público. Para gerenciar eficientemente um contrato complexo e de longo prazo, que envolva diversas variáveis e quantias financeiras significativas, são cruciais o compartilhamento de informações, a cooperação e a confiança entre todas as partes envolvidas.

4.5 OBSTÁCULOS TÉCNICOS

Segundo Pestana (2006), do ponto de vista técnico, um dos principais desafios é a complexidade dos projetos de PPP no setor de defesa, que requerem alto grau de especialização e inovação tecnológica. A necessidade de integrar novas tecnologias e manter padrões de segurança elevados pode aumentar significativamente os custos e os riscos associados ao projeto. Além disso, a manutenção e modernização de infraestruturas existentes no AMRJ exigem investimentos substanciais e

gerenciamento técnico competente para garantir a continuidade e a eficiência operacional.

Global Infrastructure Hub (2019) destaca que outro possível obstáculo seria que a infraestrutura atual do AMRJ pode não estar plenamente adaptada para atender às exigências de novos projetos de PPP, necessitando de reformas e atualizações que podem ser onerosas e demoradas. Gestão de riscos técnicos é, portanto, neste caso, decisivo para mitigar os impactos negativos na execução da Parceria.

4.6 OBSTÁCULOS ESTRATÉGICOS

Global Infrastructure Hub (2019) reforça que, estrategicamente, um dos maiores desafios é a alocação de riscos entre as partes envolvidas na PPP. A definição clara e equilibrada de responsabilidades é essencial para evitar conflitos futuros e garantir a viabilidade financeira do projeto. Os riscos devem ser distribuídos de forma que cada parte assuma aqueles que está mais capacitada para gerenciar.

Carvalho Filho (2008) revela que outro aspecto estratégico relevante é a necessidade de garantir que os projetos de PPP estejam coerentes com as políticas de defesa nacional e com os interesses estratégicos do país. Qualquer desalinhamento pode resultar em resistência interna e externa, dificultando a implementação dos projetos. Nesse sentido, é fundamental que as PPPs no AMRJ sejam planejadas e executadas em consonância com as diretrizes e prioridades estratégicas estabelecidas pelo governo.

O Estudo em anexo relata que, no final de 2014, por meio do Ofício n.º 157 da Secretaria Geral da Marinha (SGM), a Alta Administração Naval tomou a decisão estratégica de não dar prosseguimento ao referido projeto, apresentando a justificativa de que a sua implementação reduziria significativamente o grau de controle da MB sobre todo o processo de manutenção de seus meios, gerando uma dependência longa, indesejável e arriscada do desempenho e comprometimento da iniciativa privada com a atividade-fim daquele estaleiro naval, o qual é a manutenção dos meios flutuantes que compõem o poder naval brasileiro e a construção naval militar. Faz-se necessário considerar, do ponto de vista estratégico, quão vantajoso seria estabelecer uma PPP com o objeto atualmente em avaliação, ou se isso poderia resultar na possível perda de controle da MB sobre o processo de construção.

Este capítulo destacou os múltiplos desafios e limitações enfrentados pelas PPPs no contexto do AMRJ. Embora esses obstáculos sejam substanciais, as oportunidades que as PPPs oferecem para a modernização e eficiência são igualmente significativas. Superar esses desafios requer uma abordagem colaborativa e adaptativa, vital para o sucesso das parcerias e para fortalecer a capacidade defensiva e estratégica do Brasil.

5. CONCLUSÃO

A análise detalhada da viabilidade e dos desafios das PPPs no AMRJ, apresentada ao longo do estudo, evidencia que a questão central foi respondida, alcançando o objetivo final da pesquisa. Embora as PPPs sejam amplamente reconhecidas como uma ferramenta poderosa para a modernização e eficiência na prestação de serviços públicos, sua implementação no AMRJ enfrenta uma série de obstáculos significativos, que variam desde questões técnicas e financeiras até desafios estratégicos e administrativos.

A revisão teórica das PPPs destacou a evolução desse modelo no Brasil e no exterior, demonstrando que, enquanto países como o Reino Unido alcançaram sucesso considerável com PPPs, outras nações como Portugal enfrentaram dificuldades substanciais. Esses estudos de caso fornecem lições valiosas sobre a importância de uma estrutura de governança robusta, a clareza nos compromissos financeiros e a necessidade de políticas de incentivo que facilitem a adoção de novas tecnologias e práticas operacionais.

No que diz respeito a conjuntura brasileira, a Lei n.º 11.079/2004 estabeleceu um marco regulatório essencial para as PPPs, criando um ambiente propício para a colaboração entre os entes público e privado. No entanto, a aplicação dessa legislação no setor de defesa, especificamente no AMRJ, exige uma adaptação cuidadosa para lidar com as particularidades e exigências desse setor estratégico. O estudo revelou que os principais obstáculos incluem a gestão eficaz de riscos, a necessidade de compromissos financeiros sustentáveis e a complexidade técnica associada à modernização de infraestruturas navais.

A gestão de riscos é fundamental para o sucesso das PPPs no AMRJ, necessitando uma abordagem colaborativa. A criação de uma matriz de riscos e a definição clara das responsabilidades são essenciais para mitigar impactos negativos e garantir a viabilidade da PPP. Além da gestão de riscos, compromissos financeiros sustentáveis são essenciais, destacando a importância de um planejamento orçamentário robusto e previsível para fortalecer a BID e executar programas estratégicos.

A implementação de PPPs no AMRJ apresenta desafios significativos, mas também oferece oportunidades substanciais para a modernização e a eficiência

operacional. Os fundamentos técnicos e administrativos ora apresentados são essenciais para superar esses desafios e garantir o sucesso das parcerias. A modernização tecnológica, a manutenção de infraestruturas e a integração de novas tecnologias, aliadas a uma sustentabilidade financeira e uma gestão eficaz de contratos, são elementos importantes para a viabilidade das PPPs no AMRJ.

A integração de novas tecnologias e práticas operacionais, bem como a capacitação contínua do pessoal, são essenciais para assegurar que a eficiência da iniciativa privada esteja alinhada com as expectativas do setor público. Uma formação de uma governança sólida e a promoção de políticas de incentivo e suporte são estratégias recomendadas para criar um ambiente adaptável e receptivo para as PPPs no AMRJ.

Para pesquisas futuras, recomenda-se uma investigação aprofundada sobre os impactos econômicos e sociais de uma possível implementação de PPPs em outras Organizações Militares das Forças Armadas, além do AMRJ, buscando identificar as melhores práticas e adaptar os aprendizados específicos do setor de defesa brasileiro. Outra possibilidade é explorar a criação de modelos de avaliação e monitoramento contínuo de PPPs específicas para o setor público de defesa, considerando os desafios de transparência e segurança inerentes a esse ambiente. Além disso, um estudo comparativo entre os modelos de PPP aplicados em diferentes setores (como saúde e infraestrutura urbana) e no setor de defesa pode contribuir para adaptações e políticas que promovam uma maior efetividade das parcerias no setor público.

Em suma, a implementação de PPPs no AMRJ representa uma grande oportunidade para modernizar e aumentar a eficiência das operações navais brasileiras. No entanto, superar os desafios identificados requer uma estratégia colaborativa e flexível, que combine a competência técnica e financeira do ente privado com a capacidade de planejamento e regulação do setor público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-300: **Plano Estratégico da Marinha. 3 rev.** Brasília: 2017.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-400: **Manual de Logística da Marinha. 2 rev.** Brasília: 2003.

BRASIL. **Lei n.º 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: 06 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: Acesso em: 02 mai. 2024

BRASIL. **Portaria normativa n.º 1.851/MD, de 24 de julho de 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, DF, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n.º 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal -CGP e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 mar 2005. Seção 1, p. 1. Disponível em: <
[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm)>. Acesso em: 30abr2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n.º 45/2023.** Brasília: Senado Federal, 2023.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-307: **Normas Sobre o Sistema de Custos da Marinha do Brasil.** Brasília, DF, 2020c. 102p.

ARCHANJO, P. F. **A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido.** Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. 165 f.
BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316 p.

SILVA, Luiz Carlos Frota. **O desenvolvimento de Parceria Público-Privada para a modernização das OMPS-I da Marinha do Brasil.** Dissertação (ou Tese). Rio de Janeiro, RJ: Escola de Guerra Naval, 2011.

BALBI, Juliana Iracy Santos. **As atividades de docagem no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro: Uma alternativa de revitalização**. Tese. Rio de Janeiro, RJ: Escola de Guerra Naval. 2020.

CASTRO, J. A. D.; TIMM, L. B. **Estudos sobre as parcerias público-privadas**. São Paulo: IOB Thomson, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

COSTA, M. A. **Gestão de Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Atlas, 2019.

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

COUTO, Agostinho Santos Do. **A Revitalização do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro por meio de Parceria Público-Privada**. Rio de Janeiro, 2007.

COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e parcerias público-privadas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 184 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração público-privada e outras formas**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

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

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

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

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

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Parcerias Público-Privadas: Repartição objetiva de riscos**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. 170 p.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

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.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1999. 380 p.

GONÇALVES, Katiana Vectirans. **PPP: um paradigma a ser conquistado no Brasil a partir das experiências internacionais**. 2007. 121 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP..

GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB. **Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP** - Edição 2019. Disponível em: <<https://www.gihub.org/>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 1246 p.

KURY, Felipe. **Visão de investimentos financeiros para as PPPs no Brasil**. FGV Projetos, ano 9, n. 23, p. 96-104, 2014.

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.

LOW, K. H. **Public-private partnerships in defense acquisition programs-defensible**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Monterey, Califórnia, 2009.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **As Parcerias Público-Privadas no saneamento ambiental**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Malheiros, 2005.

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.

NASCIMENTO, Gustavo da Silva. **A Parceria Público-Privada no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro: A Manutenção de Meios Navais de Superfície**. Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, R. L. **Adoção de Novas Tecnologias em Projetos de PPP**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. Cadernos EBAPE-FGV, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, jun. 2007.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. **Parcerias Público-Privadas: novo modelo brasileiro de concessões de serviços públicos e novos desafios para o controle**. Universidade de Brasília. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília-DF, 2006. 22 p.

PESTANA, M. **A Concorrência Pública na Parceria Público-Privada (PPP)**. São Paulo: Atlas, 2006.

PMI. **A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide)**. 6. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2017. 756 p.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada. Fundamentos Econômico-Jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2010. 479p.

ROCHA, Lucas; MAGALHÃES, Rebecca. **As Parcerias Público-Privadas na área de defesa militar**. Disponível em:

<http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/as_parcerias_publico-privadas_na_area_de_defesa_militar/148. Acesso em 03 mai. 2024.

SILVA, Diego Fróes e Coelho da; TEIXEIRA, Luiz Frederico Horácio de S. de B.; SANTOS, Marcos dos; GOMES, Carlos Francisco Simões. **As parcerias público-privadas (PPP) como ferramentas para alavancar os projetos estratégicos da Marinha do Brasil: um estudo de caso sobre a experiência do Reino Unido**. São Paulo, 2019 13p.

SILVA, J. P. **Sustentabilidade Financeira em PPPs**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SILVA, Luiz Carlos Frota. **O desenvolvimento de Parceria Público-Privada para a modernização das OMPS-I da Marinha do Brasil**. Dissertação (ou Tese). Rio de Janeiro, RJ: Escola de Guerra Naval, 2011.

SHINOHARA, Daniel Yoshio. **Parcerias público-privadas no Brasil**. Barueri, SP: Manole, 2008. 108 p.

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

VASCONCELOS, Alexandre Felbinger Cossu de. **A Parceria Público-Privada em bases e arsenais navais: Reflexões e lições em distintos contextos nacionais**. Dissertação (Mestrado em Estudos de Gestão) – Universidade de Minho, Braga, 2014.

ANEXO

EXTRATO DO ESTUDO DE CESSÃO DE USO E PPP REALIZADO PELA DIRETORIA DE GESTÃO DE PROGRAMAS DE MARINHA

EMENTA: Viabilidade de Uso e de Exploração do Dique e da Carreira situados no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), com Realização de Melhorias no local, Assegurando sua Utilização pela Marinha do Brasil (MB) por certos Períodos Considerando a Construção de Navios-Patrolha e/ou Manutenção de Meios/Sistemas. Cessão de Uso. Lei n.º 9.636/98. Decreto-Lei 9.760/64 Lei 8.666/9. Parceria Público-Privada. Concessão Administrativa Lei 11.079/2004. Portaria 1.851/MD/2014. Instrução Normativa TCU n.º 52/2007. Possibilidade.

[...]

3.2 PPP NO ARSENAL

1. Ainda neste âmbito, cabe lembrar que já foi ventilada a possibilidade de realizar uma PPP no AMRJ cujo objetivo era a melhoria do desempenho operacional no cumprimento da sua

2. Ocorre que, ao final de 2014, por meio do Ofício n.º 157, da SGM, a Alta Administração Naval, em uma decisão estratégica, decidiu por não dar prosseguimento ao referido projeto apresentando a seguinte justificativa:

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

3. Há, neste sentido, que se ponderar se estrategicamente seria interessante

uma PPP como objeto ora avaliado ou se isso incorreria na possibilidade de perda de controle da MB no processo construtivo.

4. Uma vez que o presente estudo se atém à avaliação técnico-jurídica do tema, e não sua análise estratégica, por fugir à competência desta ASSJUR, passa-se a analisar a concessão administrativa.

3.3 - CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

3.3.1– Definição

5. Afirma a Lei n.º 11.079 de 2004:

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

(...)

§ 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.”

6. Esta modalidade de Parceria Público-Privada destina-se à prestação de serviços em que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, em que não haja cobrança de tarifa dos usuários finais e que, em consequência, os investimentos realizados pelo parceiro privado são pagos integralmente por contraprestação do Poder Público.

7. Vislumbra-se, a partir da redação da norma, que duas espécies de contrato de prestação de serviço podem surgir:

- (a) a concessão administrativa de serviço público, estando a administração na posição de usuária indireta, vez que estes são prestados diretamente pela concessionária à população. Este seria o caso, por exemplo, de um serviço de coleta de lixo, sem cobrança de tarifa dos usuários diretos; e
- (b) concessão administrativa de serviços ao Estado, estando a administração na posição de usuária direta.

8. Neste contexto, afirma André Saddy que:

“Quaisquer dessas espécies podem envolver a execução de obra pública, é dizer, da construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, à iniciativa privada que demonstre capacidade para sua realização, com riscos compartilhados com o ente público, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado mediante contraprestação pecuniária pela gestão do serviço por prazo determinado(...)

A PPP é, portanto, uma delegação da gestão de determinada infraestrutura em que se deve assegurar ao concessionário autonomia empresarial, contraprestação pecuniária diretamente relacionada a quantidade e/ou qualidade das utilidades concretamente prestadas à Administração ou à população.”

9. Considerando o objeto ora avaliado, qual seja, a cessão e exploração de áreas do AMRJ, melhorias do local e construção/manutenção de meios/sistemas, vê-se que a Administração Pública atua como usuária direta, ou seja, recebendo os serviços/obra cujo objeto está relaciona- do no art. 6º da Lei 8.666/93.

10. As concessões administrativas, portanto, se prestam a viabilizar a prestação daqueles serviços que: (a) não possam ser objeto de cobrança de tarifas, como, por exemplo, os serviços constitucionalmente gratuitos de educação ou de saúde; e (b) não são propriamente serviços públicos, mas sim de utilidade pública, como, por exemplo, os serviços atrelados à manutenção ou gestão de infraestrutura pública, como parece ser o caso ora avaliado.

3.3.2 - Contraprestação e Outras Fontes de Receitas

11. Em contrapartida pelos investimentos realizados e pelos serviços prestados no âmbito da concessão, o concessionário fará jus a uma remuneração, apta a ressarcir as suas despesas e proporcionar-lhe o lucro legítimo pelo exercício de sua atividade.

12. Os valores percebidos pelo concessionário podem ainda incluir receitas provenientes de fontes alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, que não integram o objeto da concessão, embora com ela se relacionem.

13. No caso de haver outras fontes de receita, geralmente há a previsão de

compartilhamento entre o concessionário e o Poder Concedente. Em regra, atribui-se a cada parte determinado percentual da receita, líquida ou bruta, do produto arrecadado a título de receitas extraordinárias, estabelecido individualmente para o projeto.

14. E, em que pese a obtenção de tais receitas estar prevista no bojo da política tarifária do art. 11 da Lei n.º 8.987/1995, não há previsão legal expressa para o caso da concessão administrativa, a qual é regida pela Lei n.º 11.079/2004. Entretanto, a aferição de outras receitas pelo concessionário poderá ser prevista quando refletir uma redução da contraprestação pública ou outra forma de benefício público.

15. Assim, a previsão contratual da exploração de outras receitas visa contribuir para a redução dos gastos públicos, o que se mostra vantajoso para a Administração Pública e para o interesse público em geral, pois:

- O valor recebido pelo Poder Concedente mediante o compartilhamento das receitas acessórias pode ser abatido do valor devido a título de contraprestação pública, reduzindo os montantes que deverão ser desembolsados dos cofres públicos na PPP;
- A possibilidade de exploração de receitas acessórias pode contribuir para o aumento da competitividade do certame licitatório, ao ensejar a apresentação de propostas financeiras mais competitivas (caso a previsão da exploração de receitas extraordinárias seja computada pelos particulares para o cálculo do valor da contraprestação). Nesta hipótese, a previsão de aferição de receitas extraordinárias mostra-se vantajosa, ainda que não haja o seu compartilhamento com o Poder Público; e
- A possibilidade de implantação de projetos associados ao objeto da concessão pode estimular o aproveitamento eficiente da infraestrutura e, inclusive, viabilizar economicamente a sua implantação.

16. Cita-se o caso da PPP do Hospital do Subúrbio em Salvador, a qual consistiu numa concessão administrativa cujo objeto era a gestão e operação da Unidade Hospitalar, tendo sido a remuneração da Concessionária prevista na Cláusula 13 do contrato da seguinte forma:

13.2. Remuneração

13.2.1. A Concessionária será remunerada mediante:

- (i) pagamento da **Contraprestação Mensal Efetiva**; e
- (ii) **outras fontes de receitas**, nos termos deste Contrato.

13.2.2. A principal fonte de receita da Concessionária advirá do recebimento da Contraprestação Mensal Efetiva sendo, no entanto, facultado à Concessionária utilizar outras fontes de Receitas Extraordinárias, nos termos do Contrato.

(...)

15. Receitas Extraordinárias

15.1. Não será admitido o exercício, pela Concessionária, de atividades alternativas, acessórias ou projetos associados à Concessão, excetuados:

- (i) a realização de **pesquisa médica**, referida na subcláusula 7.3;
- (ii) a **exploração de atividades relacionadas à alimentação** dos Usuários no âmbito da Unidade Hospitalar, que não se confunde com a obrigação de prover *Catering* gratuitamente, na forma deste Contrato.

15.2.3. **Ao Poder Concedente será garantida a apropriação de 50% (cinquenta por cento) das Receitas Extraordinárias** correspondentes a royalties ou outras remunerações advindas de patentes, direitos de propriedade intelectual ou outros direitos gerados em pesquisas desenvolvidas na Unidade Hospitalar, com vistas à diminuição do valor da Contraprestação Anual Máxima.

15.2.4. Anualmente, a SESAB aferirá as Receitas arrecadadas, deduzidas dos impostos, e **promoverá a correspondente redução da Contraprestação Anual Máxima, por ocasião da Revisão Ordinária referida na Cláusula 14.10.1** (...)

17. Outro exemplo é a PPP Complexo Hospitalares de São Paulo cujo objeto era “a Concessão Administrativa dos Serviços “Bata Cinza”, (...) precedidos da realização das obras e investimentos para a construção, aquisição e instalação de equipamentos e mobiliário”. Prevê seu contrato que:

“CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA-RECEITAS ACESSÓRIAS

22.1 O Parceiro Privado está autorizado a explorar, sempre indiretamente mediante contratação com terceiros ou via subsidiária integral, receitas acessórias decorrentes de **atividades realizadas dentro ou na área do Complexo Hospitalar, observadas as normas e regulação aplicáveis.**

22.1.1 Toda e qualquer receita acessória auferida, indiretamente ou via subsidiária integral, pelo Parceiro Privado, **deverá ser compartilhada com o Poder Concedente em valor equivalente a 25%** (vinte e cinco por cento) da receita bruta do Parceiro Privado ou sua(s) subsidiária(s) integral(is) apenas no que se referir ao desenvolvimento ou exploração das Atividades Acessórias.

22.1.1.1 Entende-se por receita bruta do Parceiro Privado ou sua(s) subsidiária(s) integral(is), o somatório dos **aluguéis brutos recebidos, ou qualquer outra verba que o Parceiro Privado faça jus pela cessão de áreas no Complexo Hospitalar a terceiros**, vedada a cessão gratuita, computados pelo regime de competência, decorrente dos contratos firmados pelo Parceiro Privado com terceiros, **para exploração comercial de toda e qualquer área disponível para exploração comercial, com a finalidade de obtenção de receitas acessórias.**

Caso o Parceiro Privado constitua subsidiária integral para a exploração comercial de qualquer Atividade Acessória, o compartilhamento de receitas acessórias com o Poder Concedente será correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do faturamento bruto da subsidiária integral.

22.1.2 A aferição das receitas acessórias, na forma da cláusula 22.1.1, será feita mediante apresentação do demonstrativo de resultados, com a verificação dos contratos firmados com terceiros e análise do balancete, apresentados na forma da Cláusula 10.1(xvi) acima, devendo os valores referentes ao compartilhamento serem descontados da Contraprestação Mensal devida ao Parceiro Privado. O encontro de contas será realizado trimestralmente."

18. Pelo exposto, no caso da concessão administrativa, o concessionário fará jus: (i) a uma remuneração, apta a ressarcir as suas despesas, proporcionando-lhe o lucro legítimo pela sua atividade; e (ii) a obtenção outras fontes de receita, quando prevista, que não integram o objeto da concessão, embora com ela se relacionem, quando incorrer em uma redução da contraprestação pública ou outra forma de benefício público.

19. Ademais, importante ressaltar que o doutrinador Carlos Ari Sundfeld pontua que a legislação ao definir "concessão administrativa" em seu art. 2º, §2º, deixou implícito que a remuneração do concessionário estará a cargo da Administração. Mas, a lei, ao contrário do que fez quanto à concessão patrocinada, não exigiu que na concessão administrativa a contraprestação do concedente fosse em pecúnia, podendo ser paga pelas outras formas do art. 6º da Lei de PPP, como a ordem bancária, cessão de crédito não tributários, bens públicos dominicais.

20. Neste sentido, o doutrinador defende que a única forma de remuneração que descaracterizaria a concessão administrativa é o recebimento pelo concessionário de tarifa dos administrados especificamente para remunerar seus serviços, o que não ocorrerá no presente caso.

3.3.3 - Do TCU

21. Cumpre registrar que o TCU, seguindo sua Instrução Normativa n.º 52/2007, apreciou duas PPP da esfera federal do governo brasileiro, na modalidade concessão administrativa que, por serem as únicas que se tem notícia de análise/acompanhamento pela Corte, merecem ser conhecidas pela Alta Administração Naval.

Datacenter – Banco do Brasil e Caixa Econômica

22. A primeira foi relativa ao Datacenter do Consórcio formado pelo Banco do Brasil (BB) e pela Caixa Econômica Federal (CEF), a qual foi objeto do TC-Processo 009.004/2006-0. A referida concessão administrativa foi destinada à implantação do Complexo Datacenter, por um prazo de 25 anos, para abrigar a infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) da CEF e do BB, incluindo todos os serviços condominiais necessários ao perfeito funcionamento desse Complexo.

23. Quanto a essa licitação, o processo foi encerrado sem que houvesse vencedores, pois na ocasião as propostas apresentadas pelos três consórcios interessados foram desclassificadas por conterem valores acima dos limites de julgamento fixados no edital, conforme relatado pelo ministro do TCU no Acórdão 1413/2008 – Plenário.

24. Diante disso, a equipe de modelagem do projeto da CEF e do BB revisitou as premissas financeiras originalmente adotadas e observou que elas não eram compatíveis com a realidade do mercado. Em seguida, objetivando o realinhamento da estrutura de custos do Projeto, os bancos incluíram um estudo de viabilidade econômico-financeira, agora sim, aderente às premissas adotadas no mercado, conforme narrado no Processo TCU 026.755/2008-7 cujo objeto foi o acompanhamento, pela Corte de Contas, da segunda licitação realizada pelo Consórcio, em 2009.

25. A partir dessas adaptações e, após atendidas as determinações e recomendações do TCU para a alteração de itens no edital e na minuta de contrato, foi autorizada a licitação e publicada a concorrência, na qual resultou na assinatura de dois contratos pela SPE vencedora com os respectivos bancos. Em suma, o objeto na minuta do contrato foi definido como a disponibilização, por um prazo de 15 anos, de infraestrutura predial, em complexo Datacenter de alto padrão, incluindo todos os serviços condominiais necessários ao perfeito funcionamento do Complexo.

26. Nessa licitação, é interessante mencionar que a minuta de contrato com o

BB admitiu que a concessionária edificasse áreas adicionais destinada à prestação de serviços concernentes a TI a terceiros, conforme abaixo transcrito:

- 2.8 Por exclusiva opção da CONTRATADA, a mesma **construirá áreas adicionais** no COMPLEXO DATACENTER, as suas custas e durante a etapa de EDIFICAÇÃO. **Tais áreas serão destinadas à exploração, junto a terceiros, de atividades concernentes a Tecnologia da Informação (TI)**, tais como: *hot-site, datacenter, colocation, hosting, cage, BPO, BTO, outsourcing*, respeitando-se as regras de uso do COMPLEXO, determinadas pelo CONTRATANTE em documentação anexa, notadamente quanto à proibição do trabalho permanente de pessoas nas áreas de “produção” e o caráter de uso restrito das áreas de “escritório”.
- 2.8.1. A exploração prevista no Subitem anterior não poderá, em nenhuma hipótese, prejudicar as atividades do CONTRATANTE, a qualidade da prestação dos serviços necessários à consecução do objeto final ou contrariar quaisquer Cláusulas do presente Contrato.
- 2.8.2. **Pela exploração de áreas adicionais, a CONTRATADA deverá reduzir a contraprestação mensal a ser paga pelo CONTRATANTE**, em valor correspondente a 7,7606 % (sete vírgula sete seis zero seis por cento) do resultado contábil positivo, decorrente da exploração de áreas adicionais no “bloco D”, relativo ao mês imediatamente anterior.”

27. Com isso, observa-se que o complexo Datacenter não é de uso privativo do BB e da CEF, podendo a concessionária optar pela utilização das áreas do terreno para edificação de área (espaços físicos e respectivas instalações) adicional e independente, destinada à produção de TI, para prestação, a terceiros, de serviços aderentes ao objeto do contrato. Nesse caso, as receitas auferidas pela concessionária com a prestação de serviços a terceiros serão consideradas como alternativas, complementares ou acessórias.

28. Não foi possível localizar nos sítios da internet o contrato assinado. Contudo, considerando que a minuta do contrato foi previamente apreciada pelo TCU, percebe-se a possibilidade de exploração de atividades concernentes ao contrato de concessão administrativa a terceiros como forma da concessionária auferir receitas e, com isso, diminuir o valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública.

Comando da Aeronáutica – COMAER

29. A segunda PPP sob análise da Corte de Contas, objeto do Processo

003.043/2017-7, visa à elaboração “de projeto, instalação, operação, gestão, manutenção, modernização e expansão da rede de comunicações integrada do Comando da Aeronáutica – COMAER pelo período de 25 anos, prorrogável por mais 10, de forma a garantir os serviços de manutenção e atualização tecnológica da rede atual, bem como atender a necessidade de evolução dos sistemas de comunicação, navegação, vigilância e gerenciamento de tráfego aéreo”.

30. A Concorrência, inicialmente prevista para ser realizada em 12/12/2018, foi adiada duas vezes pela Comissão de Implantação de Sistema de Controle do Espaço Aéreo (CISCEA), sendo postergada para 26/6/2019. Em 12/7/2019, a CISCEA informou ao Tribunal que a licitação restou deserta, eis que não acudiram interessados ao certame. Naquela oportunidade, o órgão demonstrou a intenção de repetir o procedimento licitatório em 9/12/2019, encaminhando diversos documentos atualizados relativos à Concorrência 1/CISCEA/2018 que foram aprovados pela Corte de Contas. E, em 27/11/2019, a CISCEA informou ao TCU o adiamento da sessão de abertura da licitação para 3/3/2020 e, sendo novamente adiada pelo órgão para 28/5/2020.

31. Na data de 19/5/2020, a Aeronáutica suspendeu a sessão pública da licitação prevista para 28/5/2020, justificando a partir do art. 10, § 2º, da Lei 11.079/2004 e pela necessidade de adequações no edital e anexos, tendo em vista a variação cambial que afetou os custos previstos no projeto e a situação advinda da pandemia do novo Coronavírus.

32. Por essa razão, no Acórdão 2550/2020 – Plenário, o TCU decidiu sobrestar o acompanhamento do processo de licitação e contratação da PPP até que o COMAER manifestasse a intenção de retomar o respectivo certame licitatório.

33. Em que pese a suspensão da licitação pelo COMAER, como o TCU analisou os documentos para sua publicação, releva-se conhecer as disposições contratuais que podem interessar na elaboração do objeto da PPP ora pretendido pela Administração Naval. Nesse sentido, destaca-se que a minuta de contrato também trouxe a possibilidade de a concessionária explorar fontes de receitas alternativas,

conforme as principais cláusulas que tratam do assunto abaixo transcritas:

(...)

Capítulo VII – Remuneração da
Concessionária
Cláusula 18 – Composição
da Remuneração

18.4. As **Receitas Extraordinárias**, caso auferidas, deverão observar as regras de compartilhamento previstas na **CLÁUSULA 20.7**.

“(…)

CLÁUSULA 20-RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS

20.1 A **Concessionária** poderá explorar fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados à **Concessão Administrativa (“Receitas Extraordinárias”)**, desde que tal exploração não comprometa os **Indicadores de Desempenho, o Nível de Serviço Acordado (NSA)**, a segurança de informações, inclusive ataques cibernéticos, e demais padrões de qualidade, disponibilidade e continuidade previstos nas regras e procedimentos integrantes do presente **Contrato** para a execução das atividades outorgadas e que não contrarie os princípios e regras aplicáveis à **Administração Pública**.

20.1.1 A exploração de fontes de Receitas Extraordinárias, incluindo, mas não se limitando, à venda de capacidade excedente, não poderá prejudicar, de qualquer forma, o uso das redes de comunicação pela Força Aérea Brasileira – FAB.

(...)

20.7 As **Receitas Extraordinárias** deverão ser compartilhadas como **Poder Concedente** em valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) da receita líquida, observado o disposto na **CLÁUSULA 20.7.1**

20.7.1 No caso de receitas oriundas de contratos de uso de disponibilidade de rede que impliquem investimentos em novas redes, pela Concessionária, em aplicação de rede especificamente para este fim, o percentual da receita a ser compartilhada com o Poder Concedente poderá ser reduzido, a critério do Poder Concedente.

20.7.2 O valor das **Receitas Extraordinárias** a ser compartilhado com o **Poder Concedente** será apropriado por ocasião da realização da **Revisão Ordinária** prevista na **CLÁUSULA 31**.

20.8 As **Receitas Extraordinárias** possuem caráter aleatório, razão pela qual a **Concessionária** não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de **Contrato** por frustração do desenvolvimento ou exploração de atividades complementares, acessórias, alternativas ou de projetos associados à **Concessão Administrativa**.”

34. Desta forma, assim como ocorreu na concessão administrativa do Datacenter, a Corte de Contas não foi contrária a obtenção de receitas extraordinárias pela concessionária no caso da PPP pretendida pelo COMAER. No mais, como a Concorrência foi suspensa, não há outras informações relevantes que possam agregar ao presente estudo.

35. Assim, a partir das manifestações constantes nos acórdãos analisados,

percebe-se que o TCU, no âmbito das PPP, observa o regramento presente na Instrução Normativa/TCU 52/2007 e que até o presente momento não manifestou discordância quanto à possibilidade do recebimento de receitas alternativas no bojo da concessão administrativa.

36. Neste sentido, a ausência de previsão legal expressa que possibilitasse a utilização de outras fontes de receita pelo concessionário, no âmbito da concessão administrativa, abordada no parágrafo 43, parece restar superada.

37. No mais, insta ressaltar a existência do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), os quais correspondem a procedimentos preparatórios de projetos de PPP.

4 – CONCLUSÃO

38. Depreende-se, a partir dos dispositivos legais e da doutrina ora apresentados, que não há óbice na utilização tanto do instituto da Cessão de Uso em Condições Especiais, regime oneroso, quanto da PPP, na modalidade concessão administrativa, para fins de uso e exploração por pessoa jurídica dos bens imóveis da União, nos moldes apresentados, em abstrato, pela MB.

39. Isso porque, no que tange à Cessão de Uso em Condições Especiais, sob a égide da alínea i, art. 1º e §3º do art. 64, do Decreto-Lei n.º 9.760/46, o objeto ora analisado classifica-se como bem imóvel da União passível de cessão. E, à luz do §10, do art. 18 da Lei n.º 9.636/1998, a cessão de uso poderá prever como contrapartida: a reforma (ex. realização de melhorias no local), a prestação de serviços de engenharia em imóveis da União ou em bens móveis de interesse da União (ex. manutenção de meios/sistemas selecionados pelo AMRJ), ou a construção, admitida a contrapartida em imóveis da União que não sejam objeto da cessão (ex. construção de Navios-Patrolha).

40. Sobre a necessidade de utilização pela MB dos bens imóveis em questão, por determinado período no ano, uma vez que tal previsão e justificativa constem no processo administrativo, em especial, no Edital e na Minuta do Contrato, entende-

se que não há, a priori, que se falar em óbice jurídico. Deste modo, o objeto tal como almejado pela MB poderá ser viabilizado via Cessão de Uso em Condições Especiais.

41. Em complemento, o instituto da PPP, via concessão administrativa, também se apresenta como um caminho possível, sem que haja alteração do objeto, uma vez que, a priori:

- (i) não constitui unicamente o “fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública”; nem função de poder de polícia ou outras atividades exclusivas do Estado, nos termos do art. 2º, §4º, III e art. 4º, III, da Lei das PPP c/c art. 142, da CRFB, do art. 15, §2º e 16-A da Lei Complementar 97/99;
- (ii) consiste em meios para que se alcance a defesa da Pátria almejada pelas Forças Armadas, o que estaria de acordo com o art. 3º, IX, da Portaria 1.851/MD, de 24 de julho de 2014, ao afirmar que serão considerados como temas prioritários para a formulação de projetos de PPP a 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 (...) no planejamento, na execução e na fiscalização de atividades finalísticas dos respectivos órgãos;
- (iii) a Administração Pública atua como usuária direta dos serviços a serem prestados, vide art. 2º, §2º, da Lei n.º 11.079/2004;
- (iv) é possível a exploração comercial da área pelo concessionário, o qual poderá obter outras fontes de receitas, as quais serão utilizadas na redução da contraprestação pública ou outra forma de benefício público, em que pese não haver previsão expressa na Lei n.º 11.079/2004 que rege a concessão administrativa - somente no art. 11, da Lei n.º 8.987/95; e
- (v) única forma de remuneração que descaracterizaria a concessão administrativa é o recebimento pelo concessionário de tarifa dos administrados especificamente para remunerar seus serviços, nos termos do entendimento do doutrinador Carlos Ari Sundfeld, o que não é o caso do objeto pretendido pela MB.

42. Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica, abstraídos os aspectos técnicos, estratégicos e de conveniência e oportunidade, entende, a priori, não haver óbice à realização de uma Cessão de Uso em Condições Especiais, regime oneroso,

observados o Decreto-Lei 9.760/64 e a Lei n.º 9.636/98, tampouco a realização de PPP via concessão administrativa, respeitadas as limitações legais constantes na Lei 11.079/2004 e na Portaria 1.851/MD/2014, bem como as orientações previstas na IN n.º 52/2007 do TCU, sendo possível a utilização de PMI e MIP como procedimentos preparatórios de projetos de PPP, nos termos abordados no presente estudo.