

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) EDUARDO ROCHA DE FREITAS

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA:  
nos últimos 20 anos, as dificuldades da MB em consolidar uma  
concessão.**

Rio de Janeiro  
2024

CMG (IM) EDUARDO ROCHA DE FREITAS

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA:  
nos últimos 20 anos, as dificuldades da MB em consolidar uma  
concessão.**

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

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.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta pesquisa a minha família. Suporte essencial à realização desse trabalho.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus por proporcionar-me a saúde e o discernimento necessários para desenvolver o presente texto.

Agradeço também a todos que contribuíram para esse trabalho acadêmico. Em especial ao meu orientador, o CMG (IM) Leonardo Freitas do Amaral, amigo de Turma, companheiro economista, que contribuiu para a construção do conhecimento aqui desenvolvido.

If the future's looking dark  
We're the ones who have to shine  
If there's no one in control  
We're the ones who draw the line  
Though we live in trying times  
We're the ones who have to try  
Though we know that time has wings  
We're the ones who have to fly.  
(Rush, Everyday Glory, 1993)

## RESUMO

O objetivo da pesquisa é enumerar os motivos e as dificuldades que levaram a Marinha do Brasil a não conseguir implementar nenhuma concessão pública em cerca de vinte anos desde a promulgação da Lei 11.709. A busca por instrumentos que viabilizem parcerias públicas com entes privados é citada como uma ação estratégica no Planejamento Estratégico da Marinha. As Parcerias Público Privadas (PPP) são consideradas um importante instrumento para o desenvolvimento econômico, dada a insuficiência de recursos para investimentos e infraestrutura pelo setor público, pois elas oferecem uma alternativa ao endividamento público, possibilitando que os desembolsos financeiros para cobrir os custos da implantação de projetos de infraestrutura sejam pagos ao longo do tempo e que os riscos entre o poder público e a iniciativa privada sejam compartilhados. Contudo, no âmbito da União, são pouquíssimos os projetos vinculados à PPP que se tornaram, efetivamente, contratos de concessão. Nenhum deles vinculados às Forças Armadas no geral e à Marinha do Brasil (MB) em particular. São apresentados para exemplificar dados das concessões no país de 2004 a 2024. A própria Lei das PPP, as atualizações a partir dela, o ambiente onde se desenvolvem as parcerias, os complicadores internos e externos ao modelo, a questão da corrupção, as restrições orçamentárias, as peculiaridades dos Projetos da MB e do Setor de Defesa são examinadas. Há uma série de motivos que se agregam às restrições orçamentárias, como a ineficiência dos estudos técnicos, a mensuração e alocação de riscos e os mecanismos de garantias e financiamento público insuficientes. Como parâmetro é apresentado o modelo de PPP para o Setor de Defesa do Reino Unido que serve também como contraponto à realidade brasileira.

**Palavras-chave:** Parceria Público Privada. Lei 11.709. Concessão Pública. Garantias e financiamento público. Mensuração e compartilhamento de riscos. Restrições Orçamentárias. Setor de Defesa. Projetos Estratégicos da MB.

## ABSTRACT

The objective of the research is to enumerate the reasons and difficulties that led the Brazilian Navy to be unable to implement any public concession in around twenty years since the promulgation of Law 11,709. The search for instruments that enable public partnerships with private entities is cited as a strategic action in the Navy's Strategic Planning. Public Private Partnerships (PPP) are considered an important instrument for economic development, given the insufficient resources for investments and infrastructure by the public sector, as they offer an alternative to public debt, enabling financial disbursements to cover implementation costs of infrastructure projects are paid for over time and that risks between public authorities and the private sector are shared. However, within the Union, very few projects linked to the PPP have effectively become concession contracts. None of them linked to the Armed Forces in general and the Brazilian Navy (MB) in particular. Data from concessions in the country from 2004 to 2024 are presented to exemplify. The PPP Law itself, updates based on it, the environment in which partnerships are developed, internal and external complications to the model, the issue of corruption, budget restrictions, the peculiarities of MB and Defense Sector Projects are examined. There are a series of reasons that add to budgetary restrictions, such as the inefficiency of technical studies, the measurement and allocation of risks and insufficient guarantee mechanisms and public financing. As a parameter, the PPP model for the United Kingdom Defense Sector is presented, which also serves as a counterpoint to the Brazilian reality.

**Keywords:** Public Private Partnership. Law 11,709. Public Concession. Guarantees and public financing. Measurement and sharing of risks. Budgetary Constraints. Defense Sector. MB Strategic Projects.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	- Contratos de PPP por tipo de Concessão (2006-2024)	.....	29
FIGURA 2	- Contratos de PPP por segmento (2006-2024)	.....	30
FIGURA 3	- Contratos de PPP por ente federativo (2006 - 2024)	.....	31
FIGURA 4	- Contratos de PPP por região do país (2006-2024)	.....	32
FIGURA 5	- Contratos de PPP por estados e Distrito federal (2006-2024)	.	33
FIGURA 6	- Situação Orçamentária da MB entre 2004 e 2014	.....	44
FIGURA 7	- <i>Value for Money vs. Public Sector Comparator</i>	.....	60

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Brasil: Orçamento de Defesa entre 2011 e 2020 .....	44
TABELA 2 – Comparação do Orçamento de Defesa do Brasil e de países da OTAN .....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGF	-	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.
AMRJ	-	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
BM	-	Banco Mundial
BID	-	Base Industrial de Defesa
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
BNDESPar	-	BNDES Participações S. A.
CAPM	-	<i>Capital Asset Pricing Model</i>
CEFAN	-	Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes
CGP	-	Comitê Gestor de Parceria Público Privada Federal
CM	-	Comandante da Marinha
CPPI	-	Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência de República
COGESN	-	Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear
DE	-	Diretoria Especializada
DAdM	-	Diretoria de Administração da Marinha
DPHDM	-	Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha
DBFO	-	Design Build Finance and Operate
EED	-	Empresa Estratégica de Defesa
EMGEPRON	-	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	-	Estratégia Nacional de Defesa
FA	-	Forças Armadas
FAEP	-	Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias
FGP	-	Fundo Garantidor de Parcerias
LBDN	-	Livro Branco da Defesa Nacional
LOA	-	Lei do Orçamento Anual
MB	-	Marinha do Brasil
MD	-	Ministério da Defesa
ME	-	Ministério da Economia
MuMa	-	Museu Marítimo do Brasil

NAO	-	<i>National Audit Office</i>
OM	-	Organizações Militares
OMOT	-	Organização Militar Orientadora Técnica
OTAN	-	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	-	Programa de Aceleração do Crescimento
PAED	-	Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa
PED	-	Produto Estratégico de Defesa
PEM	-	Planejamento Estratégico da Marinha
PFI	-	<i>Public Finance Initiative</i>
PMI	-	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNR	-	Próprios Nacionais Residenciais
PND	-	Política Nacional de Defesa
PPP	-	Parceria Público Privada
PPI	-	Programa de Parceria de Investimentos
PROSUB	-	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PRODE	-	Produto de Defesa
PSC	-	<i>Public Sector Comparator</i>
RETID	-	Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa
SD	-	Sistema de Defesa
SGM	-	Secretaria Geral da Marinha
SPE	-	Sociedade de Propósito Específico
SPPI	-	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TI	-	Tecnologia da Informação
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
VfM	-	<i>Value for Money</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>NORMAS E DADOS SOBRE PPP NO BRASIL</b>	<b>17</b>
2.1	LEI 11.709, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004 – LEI DAS PPP	17
2.1.1	Concessão Administrativa	20
2.1.1.1	<i>Considerações Parciais</i>	20
2.2	NORMATIVAS PARA FOMENTAR AS PPP	21
2.2.1	Normativas relacionadas ao Setor de Defesa	24
2.2.1.1	<i>Considerações Parciais</i>	27
2.3	PPP NO BRASIL EM NÚMEROS (DE NOVEMBRO DE 2006 A MAIO DE (2024)	28
2.3.1	<i>Considerações Parciais</i>	33
<b>3</b>	<b>O AMBIENTE DAS PPP</b>	<b>35</b>
3.1	O ESTADO EMPREENDEDOR E AS PPP	35
3.1.1	<i>Considerações Parciais</i>	38
3.2	CORRUPÇÃO, OPERAÇÃO LAVA JATO E COVID-19	39
3.2.1	<i>Considerações Parciais</i>	41
3.3	A PPP COMO ALTERNATIVA ÀS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	42
3.3.1	Restrições Orçamentárias nas PPP dos Projetos de Defesa	43
3.3.1.1	<i>Considerações Parciais</i>	47
<b>4</b>	<b>COMPLICADORES À IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE PPP</b>	<b>49</b>
4.1	FATORES QUE GERAM DIFICULDADES	49
4.1.1	<i>Considerações Parciais</i>	57
4.2	VALUE FOR MONEY (VfM), PUBLIC SECTOR COMPARATOR E A QUESTÃO DO RISCO	58
4.2.1	<i>Value for Money (VfM) e Public Sector Comparator</i>	58
4.2.2	A questão do risco	61
4.2.3	<i>Considerações Parciais</i>	63
4.3	PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE	

INTERESSE (PMI) .....	64
4.3.1 Considerações Parciais .....	68
<b>5 PPP NO MD E NA MB .....</b>	<b>69</b>
5.1 LIMITES VINCULADOS AOS PROJETOS DE DEFESA .....	69
5.1.1 Considerações Parciais .....	73
5.2 OPERACIONALIZAÇÃO DE PPP NO MD E NA MB .....	74
5.2.1 PPP na MB .....	76
5.2.2 Considerações Parciais .....	78
5.3 PPP NO SETOR DE DEFESA: O CASO DO REINO UNIDO .....	80
5.3.1 Considerações Parciais .....	82
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>93</b>
<b>APÊNDICE A - COMPLEMENTOS NORMATIVOS PÓS</b>	
LEI 11.709 .....	101
<b>ANEXO A - FICHAS RESUMO DOS PROJETOS DE PPP</b>	
NA MB .....	104
<b>ANEXO B - JUSTIFICATIVAS DA MARINHA DO BRASIL</b>	
PARA A DESCONTINUIDADE DE PROJETOS DE PPP .....	107
<b>ANEXO C - PROJETO DO MUSEU MARÍTIMO DO BRASIL .....</b>	<b>110</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Consta do Planejamento Estratégico da Marinha do Brasil (PEM), publicado em 2020 e vigente até o ano de 2040, como parte do Objetivo Naval-12: “Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária, Financeira e Administrativa”; no âmbito da Estratégia Naval-12, que se refere à Gestão Administrativa, a Ação Estratégica Naval – ADM-1: “Obter recursos orçamentários e/ou extraorçamentários visando à consecução dos Programas da Marinha”, por intermédio da utilização de parcerias.

A Ação Estratégica Naval – ADM-1, conforme descrito no PEM-2040, é de responsabilidade da Secretaria Geral da Marinha (SGM) e visa:

“atuar permanentemente junto aos Poderes Legislativo e Executivo, buscando obter a ampliação dos tetos orçamentários bem como a garantia dos recursos orçamentários e financeiros fixados em Lei. Buscar fontes alternativas de recursos mediante **parcerias com órgãos e instituições, públicos e privados**” (Brasil, 2020a, p.80)

Desse modo, fica caracterizado que a busca por instrumentos que viabilizem parcerias públicas com entes privados é citada como uma ação estratégica.

Nesse ínterim, sabe-se que, em 30 de dezembro de 2024, a Lei Federal nº 11.709 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública completará 20 anos.

Esse instrumento normativo foi idealizado para viabilizar projetos relevantes para o crescimento do país, alinhados com uma maior transparência e responsabilidade fiscal, propiciando um incremento na qualidade de gestão de projetos, por meio de mecanismos de incentivo, que buscam reduzir os custos envolvidos e o compartilhamento dos riscos pertinentes com o parceiro privado.

Em que pese as PPP serem consideradas um importante instrumento para o desenvolvimento econômico, dada a insuficiência de recursos para investimentos e infraestrutura pelo setor público, pois elas oferecem uma alternativa ao endividamento público, possibilitando que os desembolsos financeiros para cobrir os custos da implantação de projetos de infraestrutura sejam pagos ao longo do tempo e, que os riscos entre o poder público e a iniciativa privada sejam compartilhados, no âmbito da União, são pouquíssimos os projetos vinculados à PPP que se tornaram, efetivamente, contratos de concessão. Nenhum deles vinculados às Forças Armadas no geral e à Marinha do Brasil (MB) em particular.

As PPP poderiam contribuir para que a MB viabilizasse seus Programas e Projetos em um cenário de limitações orçamentárias.

Acredita-se que a realização de pesquisas sobre as dificuldades encontradas para implementar os projetos de PPP traga um aspecto elucidativo e possa vir a contribuir no modo como a Força enfrenta os desafios de consolidar uma concessão.

Dada a relevância do instrumento legal, a pesquisa tem como objetivo principal estabelecer os motivos e as dificuldades que levaram a Marinha do Brasil a não implantar nenhum projeto vinculado à PPP, mesmo tendo ocorrido algumas tentativas ao longo do tempo. Sendo assim, buscará responder a seguinte questão: quais os motivos e dificuldades que levaram a Marinha do Brasil, no decorrer dos 20 anos da Lei que instituiu a PPP, não conseguir implantar nenhum de seus projetos por intermédio de contratos de concessão?

Na busca pelo objetivo principal, serão identificados, como objetivos secundários da pesquisa: as dificuldades normativas e as reformulações ocorridas a partir da Lei nº 11.709, de 30 de dezembro de 2004, que, contudo, não propiciaram a efetivação de nenhuma PPP na MB; o ambiente e os fatores internos que tornaram as PPP da MB não atraentes para o setor privado; e a existência de “outros elementos” que influenciaram o processo de não concretização de parcerias privadas com a Força Naval.

A metodologia escolhida para esse trabalho foi a pesquisa exploratória, uma vez que foi necessário para a consecução do objetivo proposto gerar uma ampliação no entendimento do modelo de PPP. A pesquisa bibliográfica proporcionou identificar alguns dos motivos e as dificuldades que levaram a não ocorrência de contratos de PPP no âmbito do Ministério da Defesa e nos Comandos de Força, de forma particular, no caso da Marinha do Brasil. Contribuiu também para tornar o instituto das PPP mais compreensível, possibilitando uma melhor análise sobre a pertinência, ou não, de sua adoção na MB.

O capítulo seguinte discute como a Lei 11.709 e as alterações nos instrumentos legais que dela decorreram tentaram tornar atrativo ao setor privado o instrumento das PPP, destacando-se aquelas relacionadas ao Setor de Defesa. O capítulo também apresenta os dados dos contratos de concessões administrativas e patrocinadas entre 2006 e 2024, refletindo um quadro de nulidade no que se refere a contratos de PPP vinculados ao Ministério da Defesa e a seus Comandos Militares subordinados.

O terceiro capítulo aborda a importância do ambiente institucional e seus reflexos para o instrumento da PPP na MB em três linhas: o papel do Estado na economia, particularmente a necessidade de um “Estado Empreendedor” como ente fomentador das PPP; a instrumentalização da corrupção e sua disseminação nas parcerias públicas; e o agravamento da questão fiscal e das restrições orçamentárias.

No capítulo quatro são apresentados as características, os aspectos, os elementos e os problemas que a pesquisa bibliográfica apontou como intrínsecos aos projetos do modelo no Brasil e que geram dificuldades na sua implementação. O modelo matemático indicado pelo Banco Mundial para oportunizar as PPP, a questão do risco e o chamamento público à iniciativa privada para a [elaboração de estudos atinentes a projetos de interesse público](#) também são discutidos.

O quinto capítulo trata das PPP diretamente no âmbito do MD e da MB. São apresentadas as características e especificidades dos projetos de Defesa e suas consequências de adaptação ao modelo. A forma de operacionalizar os contratos e os projetos e as tentativas já ocorridas na MB também são incluídas. O capítulo termina apresentando a experiência de PPP no Setor de Defesa do Reino Unido como contraponto à realidade nacional.

Na conclusão são revisitadas as considerações parciais desenvolvidas ao longo dos capítulos que sistematizaram e sintetizaram os motivos e dificuldades da MB em não conseguir implementar uma PPP. Retoma-se o objetivo principal, bem como os objetivos secundários e a pergunta motivadora da pesquisa é respondida por intermédio da enumeração e discussão dos motivos e dificuldades. São propostas sugestões estratégicas para a discussão do tema no setor da SGM e apresentadas as limitações de pesquisa e as sugestões para trabalhos futuros.

## 2 NORMAS E DADOS SOBRE PPP NO BRASIL

A norma que institui a PPP na esfera da Administração Pública está voltada a atrair e tornar viável ao parceiro privado o instrumento da concessão pública.

Com o passar do tempo, a prática, os problemas detectados na operacionalização e gestão do instrumento legal, a necessidade de mais transparência e o ambiente interno onde se desenvolve o modelo de PPP apontaram para a necessidade de aperfeiçoamentos normativos que buscaram manter e reforçar o interesse e os incentivos à modalidade.

Cabe ressaltar que os esforços legais incluem, apenas a partir de 2010, a tentativa de tornarem atrativos os projetos vinculados ao Setor de Defesa, incluindo os projetos da MB, mesmo que somente nas áreas de apoio e logística. Mesmo assim, os estudos de conveniência e oportunidade demonstraram que não foi possível encorajar o setor privado a estabelecer parcerias na área de Defesa.

Os números dos contratos de PPP entre 2006 e maio de 2024 demonstram o panorama das concessões administrativas e patrocinadas pelos setores e entre os entes federativos, com a quase inexistência da participação da União e a nulidade de contratos vinculados ao Setor de Defesa.

### 2.1 LEI 11.709 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004 – LEI DAS PPP

Segundo Borges da Silva (2020), inspirada na fórmula inglesa das *Private Finance Initiative (PFI)*<sup>1</sup>, em dezembro de 2004, foram instituídas, por intermédio da Lei 11.709, para a Administração Pública do Brasil, o regramento geral para licitação e contratação de PPP.

Em busca da eficiência administrativa, a Lei nº. 11.709, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como “Lei das PPP”, estabeleceu duas modalidades para contratos.

Na concessão administrativa, toda a remuneração advém do parceiro público. O ente público é usuário direto ou indireto da prestação do serviço, mesmo que haja

---

<sup>1</sup> “[...] é um contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental onde o sector privado concebe, constrói, financia e opera um bem público e serviços relacionados. Num contrato PFI, a parte privada assume os riscos associados à construção e manutenção e à responsabilidade de gestão, e a remuneração está ligada ao desempenho” (*United Kingdom, PFI Centre of Excellence*).

necessidade de obras e aquisições de equipamentos. Já na concessão patrocinada, a remuneração do ente privado é constituída tanto por recursos públicos quanto por receitas próprias. Trata-se então do aperfeiçoamento das concessões já regulamentadas pela Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (“Lei de Concessões”), “[...] quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Silva *et al*, 2019, p. 6).

De acordo com Santos; Quintal (2016) a Lei das PPP surge para regulamentar o que as concessões comuns não conseguem suprir:

“[...] alguns serviços públicos, que não podem ser viabilizados financeiramente apenas com as tarifas cobradas diretamente do usuário. Nestes casos, o Estado terá que intervir: ou complementando o valor pago pelos usuários, a fim de que se chegue a um lucro justo ao prestador do serviço, ou arcando efetivamente com toda a contraprestação pecuniária inerente à prestação deste serviço concedido” (Santos; Quintal, 2016, p.147).

Brito; Silveira (2005) corroboram a ideia de que a Lei das PPP, em comparação à Lei das Concessões, visava tornar o instrumento “concessão” mais atrativo e viável ao ente privado, ampliando as fontes de remuneração, complementando as receitas do privado pelo setor público e ampliando as opções de garantias contratuais.

Já para Medeiros (2020), as duas modalidades de PPP inseridas na Lei 11.709, a concessão patrocinada e a administrativa, visavam cobrir duas lacunas: as garantias contratuais para os investidores; e a delegação da responsabilidade de investimento para o ente privado.

Conforme o pensamento de Junior; Novaes; Nassif (2023) era preciso uma lei que ampliasse a ocorrência de subsídios públicos, atenuando a ameaça de inadimplência diante de alterações conjunturais nos aspectos políticos ou macroeconômicos.

A Lei das PPP prevê que os riscos devam ser repartidos entre os entes público e privado e que existam condicionantes para o suporte financeiro dos contratos, que possuem um limite entre cinco e 35 anos de execução. Inicialmente, era vedada a modalidade de PPP para contratos valorados em menos que R\$ 20 milhões. A partir de 4 de dezembro de 2017, a Lei 13.529, instituiu a redução do limite mínimo dos contratos de PPP de R\$ 20 para R\$ 10 milhões (Junior; Novaes; Nassif, 2023).

Segundo Carmo (2023), o longo período de cinco a 35 anos visa propiciar a amortização de forma gradual dos investimentos privados ao longo do tempo, além de diluir os pagamentos efetuados pelo ente público. Já para Garcia (2019), o valor mínimo de R\$ 10 milhões, apesar de reduzir, ainda limita o emprego dos contratos somente em projetos de grande porte.

Para Junior; Novaes; Nassif (2023, p.5) a principal inovação da Lei 11.709 “[...] está na redução dos riscos dos negócios para a iniciativa privada, na medida em que assegura uma ampla gama de garantias públicas aos parceiros privados” e possibilita ao Estado participar diretamente da remuneração do concessionário, com o pagamento de contraprestações pecuniárias.

Já Dantas; Junior (2006), destacam que a Lei 11.709 estabelece facilidades para o capital privado por intermédio de diversos mecanismos: a possibilidade de contrair dívidas e de vincular receitas; os pagamentos diretos estarem atrelados à título de contraprestação; a contratação de seguro garantia junto às companhias privadas; e as garantias prestadas por organismos internacionais ou instituições financeiras. Estas facilidades “autorizam” o Estado a arcar com o investimento privado, com a remuneração calculada pelos investidores e até com parte da tarifa relativa ao usuário.

Existem ainda a previsibilidade legal para as garantias aos credores dos concessionários, como:

“[...] a possibilidade da emissão de empenho das obrigações pecuniárias da administração diretamente em nome dos financiadores do projeto e mesmo a possibilidade de transferência do controle da sociedade de propósito específico incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria (cuja criação é obrigatória para a celebração desses contratos) aos seus financiadores e garantidores” (Junior; Novaes; Nassif, 2023, p.11).

Ainda segundo Junior; Novaes; Nassif (2023), os incrementos trazidos pela Lei 11.709 para a redução dos riscos vão além da questão das garantias financeiras. Tornaram-se legítimas o pagamento de indenizações nas extinções antecipadas de contratos que podem levar à encampação<sup>2</sup> e nas punições à Administração Pública, no caso de insolvência do contrato.

---

<sup>2</sup> “A encampação, também chamada de resgate, é instituto estudado pelo Direito Administrativo. Trata-se da retomada coercitiva do serviço pelo poder concedente. Ocorre durante o prazo da concessão e por motivo de interesse público” (Jusbrasil).

Santos; Quintal (2016) ressaltam que a concessão patrocinada está relacionada a concessão comum e a concessão administrativa ao contrato administrativo previsto na Lei de Licitações<sup>3</sup>.

### 2.1.1 Concessão Administrativa

Para Pereira (2020) e Medeiros (2020), a modalidade de concessão pública pode ter a administração como usuária direta ou indireta, mesmo que inclua a execução de obra ou provimento e instalação de bens, nos termos do art. 2º, § 2º da Lei n.º 11.079. Ou, também pode ser entendida pelo viés da concessão de serviços públicos ou de serviços ao Estado, conservando o conceito de prestação de serviço indireto e direto.

Desse modo, a Concessão Administrativa é a modalidade de PPP

“onde o usuário não participa da remuneração do parceiro privado. Nessa modalidade, a Administração Pública é a usuária direta ou indireta dos serviços prestados. Assim sendo, surgem duas submodalidades: a concessão administrativa de serviços ao Estado e a concessão administrativa de serviços públicos, respectivamente” (Pereira, 2020, p.27).

Segundo Ferraz (2014), a concessão administrativa é o tipo de concessão a ser utilizada para contratações de PPP no Setor de Defesa.

#### 2.1.1.1 *Considerações Parciais*

Reputada como a Lei que veio suprir as lacunas deixada pela Lei 8.987, aquela que trata das concessões comuns, é consenso entre os autores que a Lei das PPP foi um “passo adiante” no esforço de aperfeiçoar a eficiência administrativa, incorporando uma série de instrumentos que visavam oportunizar a concretização de bens e serviços públicos, que teriam dificuldades de se manterem financeiramente, somente com a contrapartida das tarifas cobradas aos usuários.

Apesar de ser uma adaptação da modalidade desenvolvida no Reino Unido desde a década de 90, foi uma tentativa legal de atrair o capital do ente privado para a infraestrutura de serviços e bens públicos, ante maiores fontes de remuneração e arrecadação, complemento de receitas e novo arcabouço de garantias aos investimentos privados.

---

<sup>3</sup> Lei 14.133, de 1 de abril de 2021 que substituiu a Lei 8.666, de 21 junho de 1993.

Com a delegação de responsabilidades atribuídas aos entes privados e público, estabelecida na Lei das PPP, pode-se depreender que o Estado atua como uma espécie de financiador do setor privado. Dessa maneira, não gera surpresa que a modalidade de concessão administrativa seja a mais utilizada, uma vez que é nela onde o subsídio público se estabelece de forma mais ampla, o que interessa ao empreendedor privado.

O problema é que se criou um complicador, principalmente para os projetos de maiores valores e prazos de execução, como são os projetos vinculados à MB: o subsídio público visa minimizar os riscos do parceiro privado, principalmente os de inadimplência que estão atrelados às mudanças políticas e às questões orçamentárias macroeconômicas, contudo, o balanceamento na repartição dos riscos fica comprometido e, de uma certa forma, condiciona o suporte financeiro dos contratos às possibilidades orçamentárias, mesmo que a amortização gradual ocorra entre cinco e 35 anos, mesmo que a Lei tenha estabelecido outros tipos de garantias públicas ao capital privado; e mesmo que estejam previstas indenizações e penalidades à Administração Pública.

Dada as características peculiares dos projetos de Defesa, não há de se falar em concessão patrocinada, sendo a concessão administrativa a modalidade de PPP vinculada aos projetos da MB.

Outro fator preponderante para a preferência pela concessão administrativa é a sua aderência ao contrato administrativo regido pela Lei de Licitações e amplamente utilizado e conhecido no meio empresarial.

## 2.2 NORMATIVAS PARA FOMENTAR AS PPP

A evolução normativa nas PPP busca ampliar a sinergia entre o parceiro público e o privado por intermédio de um conjunto de mecanismos de gestão que visam estimular a busca de objetivos comuns ao invés de objetivos próprios na parceria. Desse modo, os normativos legais pós Lei 11.709 - Lei das PPP preveem a aplicação de ferramentas na qualificação de desempenho, na divisão de benefícios, na distribuição de riscos e nas garantias de ambas as partes (Vasconcelos, 2014).

Para Basit (2018) é praxe nos países onde o modelo de PPP se encontra mais desenvolvido o aperfeiçoamento da legislação específica sobre o assunto.

A operacionalização das PPP no âmbito da Administração Pública ocorreria por intermédio do Comitê Gestor de Parceria Público Privada Federal (CGP), órgão criado pelo Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que selecionaria os projetos prioritários<sup>4</sup> (Borges da Silva, 2020).

Acrescenta-se que, em 27 de dezembro de 2012, a Lei 12.766 proporcionou algumas modificações na Lei das PPP. Uma delas refere-se ao dispositivo de incentivo, denominado aporte de recursos, que “[...] autoriza que o ente público libere recursos ao ente privado durante a fase de investimento (durante as obras ou na aquisição de bens reversíveis)” (Vasconcelos, 2014, p. 49). A ideia é que o aporte reduzisse o custo do projeto, promovendo o interesse de mais parceiros privados nos projetos de PPP.

Continuando, em 27 de dezembro de 2012, para tentar tornar mais atrativo o modelo de PPP, a Lei Federal nº 12.766/2012, altera o artigo 7º. da Lei 13.529 permitindo o pagamento, por parte do governo, a título de financiamento, de aportes financeiros quando relacionados ao investimento em bens de capital no início do projeto. Tal fato permite uma flexibilidade no financiamento. Esse pode ser totalmente privado ou, alternativamente, parcialmente financiado pelo governo. Antes disso, não existia a possibilidade de pagamento público antes da disponibilização do serviço<sup>5</sup> (Itaparica, 2023).

Fonseca; Chaves; Tristão (2022) ressaltam que, em de 2 de abril de 2015, o Decreto nº. 8.428 regulamentou e instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) no intuito de criar um procedimento administrativo que antecederesse a contratação e que oportunizasse a transparência, o diálogo e a prática colaborativa entre o poder público e a iniciativa privada, qualificando a eficiência e competitividade dos projetos.

Ainda segundo Borges da Silva (2020, p. 13), em 2016, no âmbito da Presidência da República, a Lei nº 13.334 de 2016, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi criado “[...] com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização”.

---

<sup>4</sup> Segundo Borges da Silva (2020, p. 13), “o Comitê Gestor de Parceria Público Privada Federal foi extinto em 28 de junho de 2019, de acordo com o previsto no Art 4º e no inciso XX do Artigo Único da Lista de Colegiados, constante do Anexo ao Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. Este Decreto, pelo inciso XIV do seu art. 1º, revogou, também, o Decreto nº 5.385, de 2005”.

<sup>5</sup> Artigo 7º. da Lei 13.529: “A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.”

Itaparica (2023, p. 52) ressalta que “[...] o termo parceria utilizado no âmbito da PPI não se restringe a PPP, incluindo também outros instrumentos, como as concessões comuns”.

Cabe ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) atribuir as funções do Órgão Gestor das PPP federais. O artigo 14 da Lei 11.709 estabelece as competências do Órgão Gestor: definição de quais são os serviços principais para a concretização no regime de PPP; regular os trâmites para a oficialização dos contratos; validar o início da licitação e ratificar seu edital; e analisar os relatórios de execução dos contratos (Medeiros, 2020).

Itaparica (2023) salienta que, o PPI categoriza os projetos por setores econômicos. Por intermédio do acesso a sua página na Internet é possível obter informações sobre a fase em que se encontram os projetos, prazos, valores de investimentos, além de um sumário executivo do projeto em questão. Entretanto, não são encontradas informações sobre o *Value for Money* (VfM)<sup>6</sup> dos projetos, ou os critérios utilizados para seleção e priorização.

Junior; Novaes; Nassif (2023) adicionam que, a Lei 13.529, de 4 dezembro de 2017 instituiu a redução do limite mínimo dos contratos de PPP de R\$ 20 para R\$ 10 milhões, sem estabelecer um limite máximo, além de modificar outros dispositivos da Lei 11.709.

Essa redução foi fundamental para incrementar projetos de PPP nos demais entes da federação, pois o

“mínimo de R\$ 20 milhões originário, deixava à margem os estados e municípios com menor capacidade financeira, os quais tinham que se desdobrar em outros modelos contratuais de modo a executar projetos de infraestrutura, por exemplo, em saneamento, iluminação pública, educação, saúde, transporte coletivo e parques, áreas com elevado grau de importância nas cidades” (Pereira, 2020, p.32).

No âmbito Federal, o órgão dedicado à gestão de projetos de parceria é a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) que contribui para a governança, adoção de boas práticas e comunicação com potenciais interessados (Silva, 2022).

Em 20 de abril de 2023, o Ministério da Fazenda anunciou treze disposições estruturais para incrementar os investimentos em infraestrutura e aperfeiçoar os

---

<sup>6</sup> A expressão *Value for Money*, quando se trata de PPP, é a ideia de melhorar serviços ao ter projetos com o mesmo custo que o setor público estaria disposto a gastar para entregar projetos semelhantes (Cui *et al.* 2019).

mercados de crédito e de seguros do país. Incluso nas medidas estavam quatro propostas para impulsionar investimentos em PPP subnacionais (estados e municípios), reduzindo o risco de crédito e fomentando projetos em áreas sociais. A ideia consiste em mitigar óbices relacionados à prestação de garantia em operações de crédito, proporcionar maior segurança jurídica às operações e incentivar os investimentos privados nos projetos. As medidas são: o oferecimento de garantia, pela União (Tesouro Nacional), para o financiamento de aportes dos entes subnacionais em PPP; oferecimento de aval pela União para operações de crédito em PPP que preveem contraprestações continuadas; a flexibilização da contabilização das despesas das PPP; e a utilização de debêntures incentivadas<sup>7</sup> para PPPs em infraestruturas sociais e ambientais (Silva, 2023).

No apêndice A são apresentados, em ordem cronológica, os normativos que complementaram o arcabouço legal, remodelando a Lei das PPP. Segundo Ribeiro (2015), as alterações manifestam o contínuo processo de ajuste da Lei das PPP, tratando de temas controversos desde a origem, como, por exemplo, o regime do Fundo Garantidor de Parcerias (FGP). As modificações também visaram retificar problemas verificados desde sua implementação, com a clara intenção de fomentar o desenvolvimento e a execução dos projetos.

### 2.2.1 Normativas relacionadas ao Setor de Defesa

De acordo com Silva *et al* (2019), somente em 2010 um acordo de colaboração entre o Ministério da Defesa e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vislumbrou viabilizar o modelo de PPP, nos moldes da Lei 11.709, de dezembro de 2004, nos projetos vinculados à Estratégia Nacional de Defesa (END).

Segundo Santos; Quintal (2016), fruto desse acordo, em 2011, a Resolução nº. 3 do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) estabeleceu, para a Marinha do Brasil (MB), os projetos considerados prioritários para execução no modelo de PPP. Todos os projetos referem-se a funções de apoio ou logísticas, não diretamente ligadas à atividade fim da MB:

“[...] modernização da infraestrutura e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ); implantação de infraestrutura, operação e manutenção do

<sup>7</sup> Debêntures em que há um incentivo do governo para promover a captação. Objetivam custear projetos de interesse público. Até o momento da elaboração desse texto, não há a incidência de Imposto de Renda à pessoa física que investe no produto (Bragança; Pessoa; Souza, 2015).

complexo esportivo do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN); e construção e manutenção de empreendimento residencial a ser empregado como Próprio Nacional Residencial (PNR), a fim de atender o pessoal que comporá as instalações das Organizações Militares do Complexo Naval em Itaguaí” (Santos; Quintal, 2016, p.176).

Silva (2018) pondera que, nessa ocasião o MD salientava que as PPP eram uma oportunidade excelente para viabilizar projetos vinculados à END. Além dos projetos da MB, o Exército Brasileiro (EB) e a Força Aérea Brasileira (FAB) também encaminharam seus projetos.

Contudo, segundo Silva *et al* (2019), não foi possível encontrar, apesar dos esforços das Forças Armadas no geral, e da MB, no particular, empresas que “topassem”, no longo prazo, um equilíbrio compartilhado dos riscos.

Pereira (2020) apresenta, o motivo dos reveses dos projetos de PPP na MB: “No entanto, após a realização dos estudos necessários, o estudo de conveniência e oportunidade mostrou não ser viável a implementação das PPP” (Pereira, 2020, p.43).

Segundo Pinheiro (2015), os estudos de conveniência e de oportunidade são etapas fundamentais na análise e viabilização de PPP. O estudo de conveniência é realizado para determinar se a parceria público-privada é a modalidade mais conveniente para desenvolver e operar determinado projeto. Esse estudo avalia se a PPP é a melhor opção considerando aspectos como a complexidade do projeto, seu custo, a capacidade de investimento do setor público, os prazos envolvidos, entre outros. Ele também considera se a parceria pode trazer benefícios adicionais em termos de inovação, eficiência na gestão, transferência de riscos, e se está alinhada com os objetivos estratégicos do governo ou entidade pública envolvida.

Já o estudo de oportunidade, continua Pinheiro (2015) visa determinar se existem oportunidades de parceria entre o setor público e privado que possam ser exploradas para alcançar objetivos comuns. Esse estudo analisa o mercado, identifica áreas onde o setor privado poderia contribuir com expertise, recursos financeiros e tecnológicos para implementar projetos de interesse público. Ele considera fatores como a viabilidade econômica dos projetos, a capacidade de retorno financeiro para o setor privado, os incentivos necessários para atrair investidores, e os benefícios que a parceria pode trazer para a comunidade e para o governo.

Conclui Pinheiro (2015) que ambos os estudos são essenciais para garantir que as PPPs sejam bem-sucedidas, atendendo aos interesses tanto do setor público quanto do setor privado, e proporcionando soluções eficazes para as necessidades da sociedade. Eles ajudam a avaliar a conformidade dos projetos para esse tipo de colaboração, mitigando riscos e maximizando os benefícios para todas as partes envolvidas.

No entanto, apesar os dos estudos terem sido realizados, Souza; Guedes; Vasconcelos (2017) esclarecem que os três projetos: AMRJ, CEFAN e PNR em Itaguaí foram cancelados e retirados de priorização.

Os projetos do CEFAN e do PNR foram descontinuados por tratarem de atividades novas sem previsão de recursos orçamentários para suporte financeiro. O projeto do AMRJ, a princípio foi desconsiderado pela própria MB, pois poderia gerar uma dependência indesejável de um setor estratégico da Força, diminuindo o grau de controle e manutenção dos meios navais.

No modelo de PPP a viabilidade refere-se à capacidade do projeto gerar benefícios atrelados aos objetivos estratégicos estabelecidos em comparação com a magnitude dos custos incorridos. Nesse sentido, uma PPP será viável se os benefícios superarem os custos. Isso adiciona um problema a mais para o Setor de Defesa, uma vez que ele opera com projetos de elevados custos, longos prazos, alta complexidade tecnológica e benefícios não facilmente percebíveis para a sociedade (Basit, 2018).

A Lei 12.598, de 21 de março de 2012, também conhecida como Lei de fomento à Base Industrial de Defesa (BID), no seu artigo 1º “[...] estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa”. Em seu artigo 2º estão definidos os conceitos de Produto de Defesa (PRODE); Produto Estratégico de Defesa (PED); Sistema de Defesa (SD); e Empresa Estratégica de Defesa (EED).

“[...] é um verdadeiro marco no modo como o país trata o papel da indústria de defesa. Além de instituir um regime especial de tributação para o setor (o RETID), desonerando empresas de encargos diversos, a norma diminui o custo de produção de companhias legalmente classificadas como estratégicas e estabelece incentivos ao desenvolvimento de tecnologias indispensáveis ao Brasil” (Brasil, 2014a).

Segundo Ferraz (2014, p. 29-30), a Lei nº 12.598/2012 corrige a Lei nº 11.079/2004, pois possibilita que as PPP sejam utilizadas em “atividades exclusivas

do Estado”. A Lei nº 12.598/2012 inovou na área de defesa, ao admitir que contratos de PPP sejam utilizados em atividades afetas às tarefas de defesa do Estado e da ordem democrática, “[...] para aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão de produtos (PRODE) e sistemas de defesa (SD), ou seja, não apenas a compra do material de defesa, mas a prestação de serviços, pelo parceiro privado”.

Como ressaltado por Borges da Silva (2020), o MD, por intermédio da Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014, estabeleceu as diretrizes para os projetos de parcerias público-privadas no âmbito do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Dentre elas, destacam-se como “principais” aquelas voltadas ao aprimoramento das atividades de apoio (atividades não-finalísticas) desenvolvidas pelas Forças.

#### 2.2.1.1 *Considerações Parciais*

A evolução anual do número de contratos de PPP em grande parte pode ser explicada pelo aprimoramento dos normativos legais que regem as PPP.

Os municípios foram os entes federativos que mais se aproveitaram das modificações legais para desenvolverem seus projetos vinculados as PPP. Sobre esse aspecto, a redução no limite mínimo dos contratos de R\$ 20 para R\$ 10 milhões foi fundamental, pois permitiu que estados, mas principalmente, municípios de menor orçamento pudessem estruturar projetos de PPP.

Cabe ressaltar que as alterações legais claramente buscaram proporcionar que o setor privado identificasse uma maior atratividade nos projetos.

Desde a criação de órgãos públicos para auxiliar, acompanhar e estruturar projetos, passando pelo aperfeiçoamento da avaliação de desempenho, melhoria nos benefícios, partilha de riscos e garantias ao ente privado, até mecanismos de incentivo, como os aportes públicos, flexibilidade nos financiamentos, aumento na transparência, diálogo colaborativo, entre outras medidas, o foco principal foi o fomento nos projetos de PPP.

Já no âmbito da Defesa, levou-se cerca de seis anos, entre 2004 e 2010, para que se estruturasse a alternativa via PPP. A iniciativa foi tentar atrair o setor privado para projetos prioritários vinculados à END e com capacidades de fomentar a BID, mas que não cobrissem as atividades fim das Forças.

Os estudos preliminares de conveniência e oportunidade não conseguiram ultrapassar as dificuldades em equilibrar e compartilhar riscos em um setor tipicamente marcado por projetos de grande amplitude financeira, de longo prazo de execução. De fato, as condicionantes orçamentárias foram fatores limitadores para que fosse possível demonstrar a devida atratividade e viabilidade econômica às empresas, mesmo que somente nos projetos destinados às atividades não finalísticas das Forças.

### 2.3 PPP NO BRASIL EM NÚMEROS (NOVEMBRO DE 2006 A MAIO DE 2024)

A Lei 11.709, de 30 de dezembro de 2004, é o marco regulatório que instituiu as normas para a formalização de contrato administrativo de concessão no contexto da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal na variante das PPP, apesar de anteriormente já existirem nas esferas estaduais e municipais alguns normativos sobre parcerias entre o ente público e o privado. Em seu artigo segundo, a Lei estabelece as duas modalidades de PPP: no parágrafo primeiro define a concessão patrocinada e no segundo a concessão administrativa (Brasil, 2004).

Na concessão patrocinada, a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, além da tarifa cobrada aos usuários, existe a “[...] contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Brasil, 2004, § 1º).

Já na concessão administrativa, a Administração Pública é “[...] a usuária direta ou indireta do serviço, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (Brasil, 2004, § 2º).

Segundo o site da Plataforma RADAR PPP<sup>8</sup>, a publicação do primeiro contrato de PPP no Brasil data de 29 de novembro de 2006, quase dois anos após a entrada em vigor da Lei 11.709. Trata-se de contrato no segmento de mobilidade urbana, no valor de R\$ 790 milhões, na modalidade de concessão patrocinada, permitindo “a exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo” (RADAR PPP).

De 29 de novembro de 2006 até 7 de maio de 2024 foram assinados duzentos e setenta e nove contratos de PPP no país sendo duzentos e cinquenta e

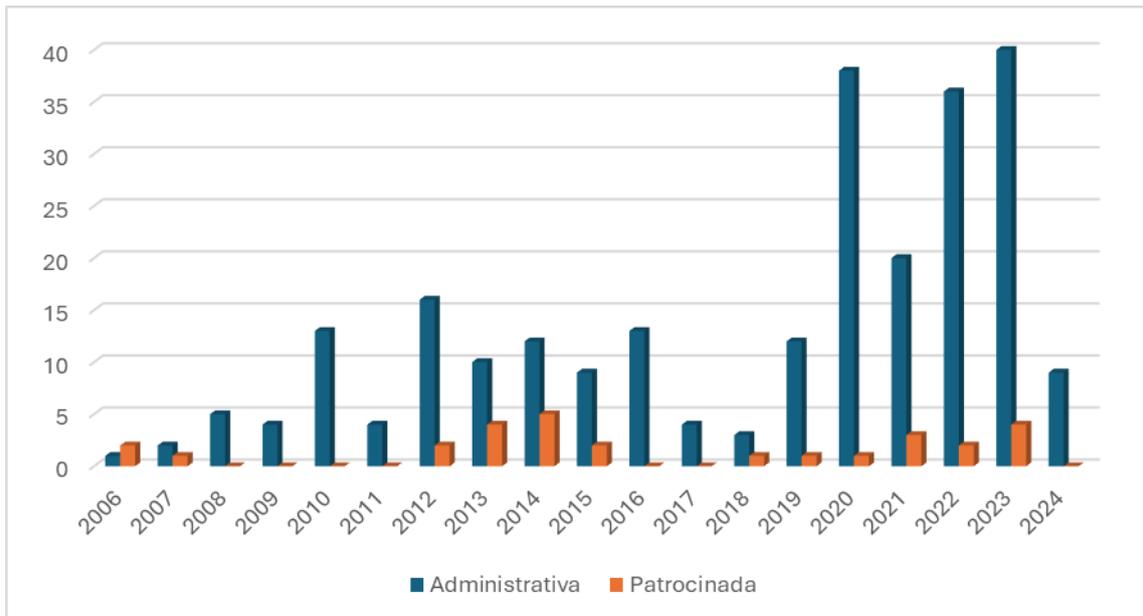
---

<sup>8</sup> Acesso a RADAR PPP na Internet: <https://radarppp.com/>

um na modalidade de concessão administrativa e vinte e oito na de concessão patrocinada.

A figura 1 apresenta a distribuição do número de contratos por ano nas duas modalidades de concessão. Cabe ressaltar que os dados do ano de 2024 foram computados até o dia sete do mês de maio.

Figura 1: Número de contratos de PPP por tipo de Concessão (2006-2024).

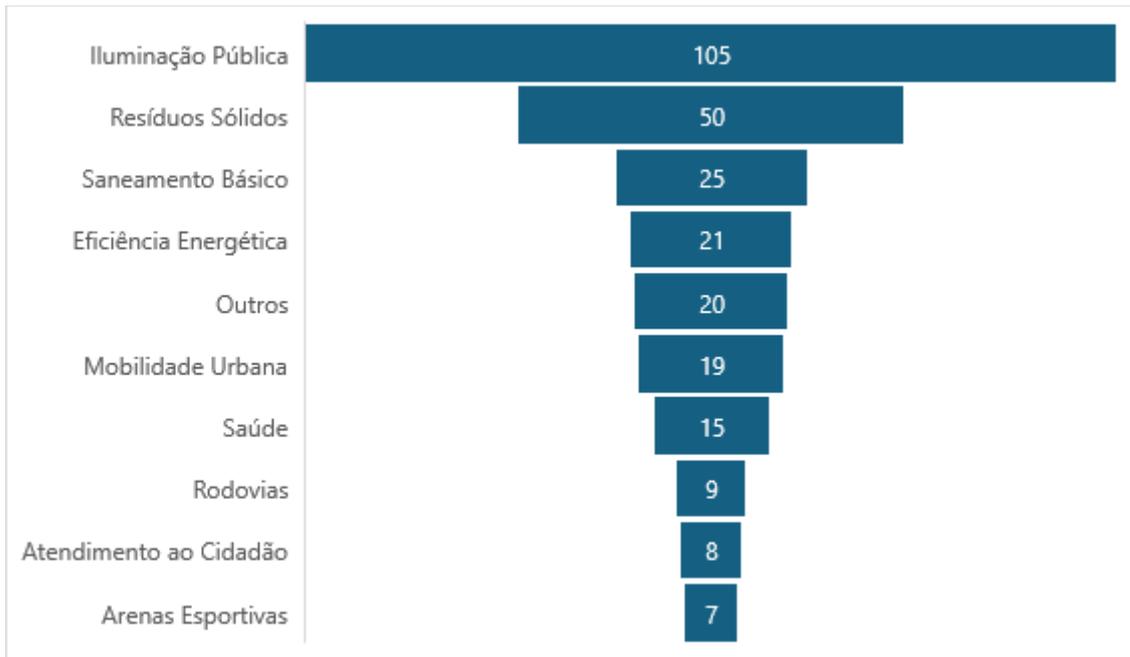


Fonte: Plataforma RADAR de Projetos  
Elaboração: autor

O ano de 2023 foi aquele em que houve o maior número de contratos de concessões assinados: quarenta e quatro, sendo quarenta administrativas e quatro patrocinadas. Por outro lado, os anos de 2006 e 2007 foram os com menor número de contratos: três. Em média foram assinados quinze contratos de concessões por ano entre 29 de novembro de 2006 e 7 de maio 2024, sendo treze contratos de concessões administrativas e dois na modalidade patrocinada.

A fragmentação dos duzentos e setenta e nove contratos por segmento ou área de atuação está evidenciada na figura 2.

Figura 2: Número de contratos de PPP por segmento (2006-2024).



Fonte: Plataforma RADAR de Projetos  
Elaboração: autor

No grupo “outros” da figura 2 estão reunidos os segmentos que tiveram cinco ou menos contratos assinados entre 2006 e 2023: habitação e urbanização (5); educação (4); cultura, lazer e comércio (3); sistema prisional (2); aeroportos (2); ativos imobiliários (1); multinegócios (1); tecnologia (1); e unidades administrativas (1).

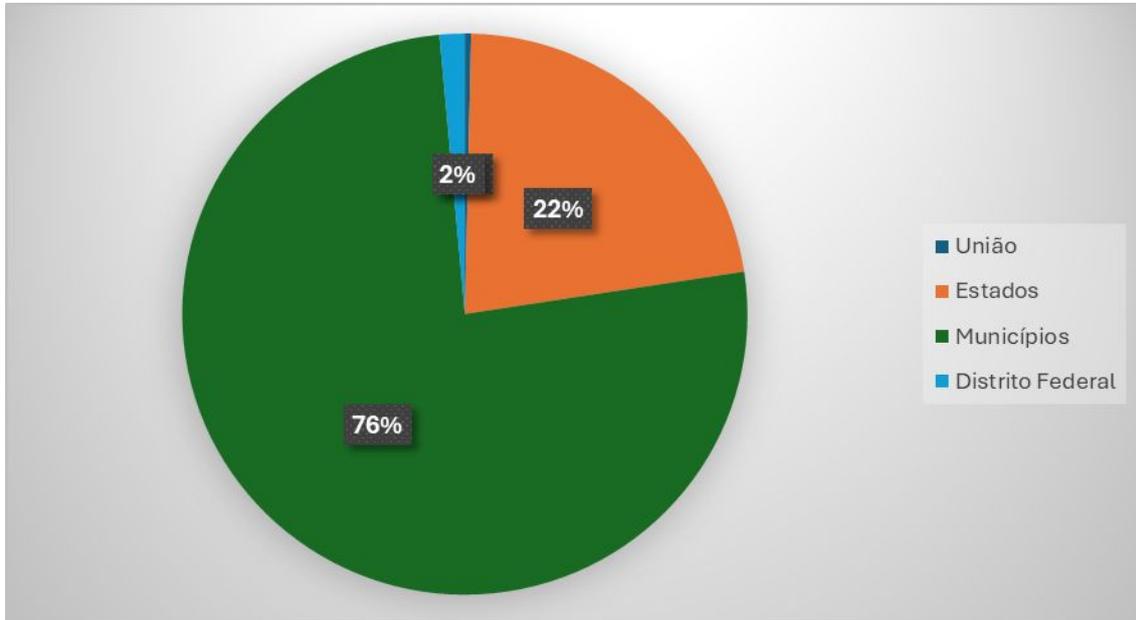
Segundo Silva (2022) o país possui setores peculiares e desiguais, onde a influência do potencial de estrutura técnica e administrativa do detentor do serviço, a acessibilidade de recursos para gerir os projetos e, os resultados políticos alcançáveis, formam o diferencial de atratividade. Os números alcançados pelas PPP refletem essa relação.

Cabe ressaltar que, em alguns setores, as obrigações, tarefas e encargos são repartidos entre os estados e municípios fazendo com que as decisões sejam fragmentadas (Silva, 2022).

“Além disso, mesmo havendo instrumento de planejamento setorial, as circunstâncias políticas e a definição do orçamento público acabam levando à alteração das prioridades, com seleção de projetos não aderentes às prioridades estabelecidas no instrumento de planejamento” (Silva, 2022, p.285).

A figura 3 destaca o percentual dos duzentos e setenta e nove contratos de concessão da Administração Pública assinados tendo como recorte os entes federativos.

Figura 3: Percentual de contratos de PPP por ente federativo (2006 - 2024).



Fonte: Plataforma RADAR de Projetos  
Elaboração: autor

No âmbito dos Poderes da União foi assinado, até então, apenas um contrato de concessão no período, o que representa menos de um por cento do total (0,36%). Trata-se de um contrato de PPP na modalidade de concessão administrativa, no segmento tecnologia, assinado em 15 de junho de 2010, no valor de R\$ 978 milhões de reais, “[...] entre os membros do Consórcio Datacenter (Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal) para prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do Complexo Datacenter” (RADAR PPP).

Além do contrato assinado na esfera federal, foram duzentos e doze contratos no âmbito municipal (76%), sessenta e dois no estadual (22%) e 4 pelo Distrito federal (2%).

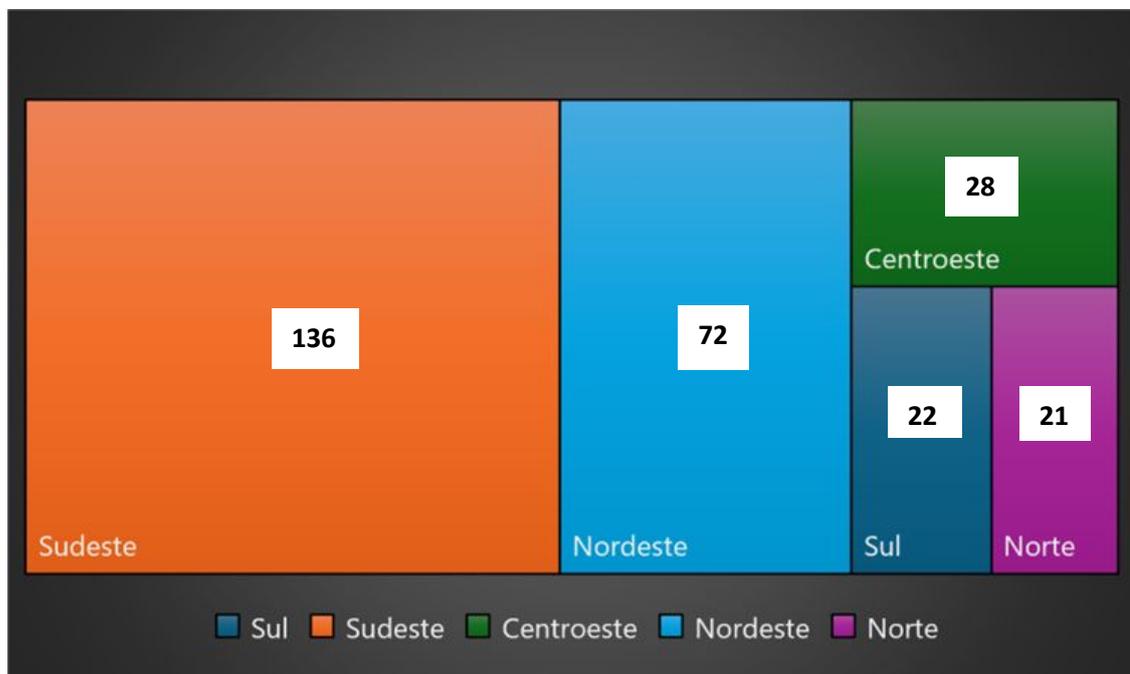
No que concerne à maior utilização de PPP pelos governos municipais e estaduais, uma explicação poderia ser a existência de correlação entre a autonomia fiscal e os níveis de dependência de transferência orçamentárias intergovernamentais. Da mesma forma, pode-se buscar a explicação na relação

entre a realidade financeira dos municípios e o delineamento político das administrações, que possibilita vincular um maior ou menor grau de adoção do modelo de PPP (Azevedo, 2016).

Destaca-se também a redução no limite mínimo dos contratos de PPP de R\$ 20 para R\$ 10 milhões, pois permitiu que estados, mas principalmente, municípios de menor orçamento pudessem estruturar projetos de PPP.

A figura 4 retrata de que forma os contratos de PPP estão agrupados dentro das regiões nacionais.

Figura 4: Número de contratos de PPP por região do país (2006-2024).

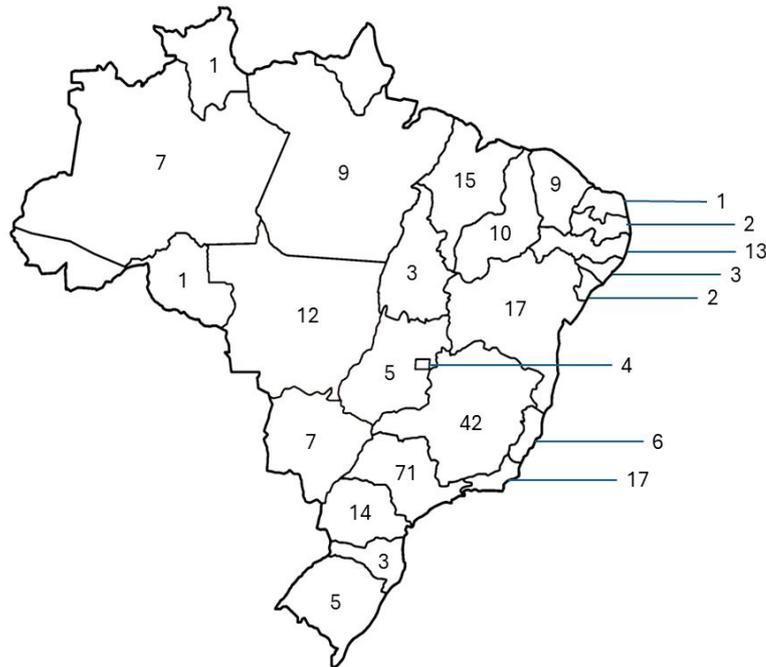


Fonte: Plataforma RADAR de Projetos  
Elaboração: autor

Para Silva (2022) a explicação para os números decorre de as regiões Sudeste e Nordeste apresentarem o maior número de municípios, concentrando o maior número de PPP. Já Azevedo (2026) aponta um outro motivo: o diferencial de maior estruturação orçamentária e de capacidade de articulação política dos municípios da Região Sudeste.

Por fim, a figura 5 explicita de que forma os contratos de PPP assinados foram distribuídos pelos estados da federação e pelo Distrito federal. O recorte inclui no cômputo de cada estado os contratos efetivados pela administração pública estadual e municipal somados.

Figura 5: Número de contratos de PPP por estados e Distrito federal (2006-2024).



Fonte: Plataforma RADAR de Projetos  
Elaboração: autor

Somente os estados do Acre e Amapá não tiveram no período pesquisado (2006-2024) nenhum tipo de contrato de concessão efetivado. O estado de São Paulo (setenta e um) e Minas Gerais (quarenta e dois) foram os estados com maior incidência de contratos de concessões.

### 2.3.1 Considerações Parciais

Em que pese o instrumento de PPP no Brasil ser relativamente novo, com menos de vinte anos de maturação a modalidade de concessão administrativa é amplamente mais utilizada que a concessão patrocinada.

Em seguida, percebe-se uma tendência estatística evolutiva no número de contratos de concessões assinados entre 2006 e 2023, excluídos os dados do ano de 2024 que somente foram computados até o início de maio, com alguns declínios importantes nos anos de 2011; 2017 e 2018; e em 2021, que serão discutidos ao longo dos próximos capítulos do trabalho.

Salienta-se a utilização das PPP na estruturação dos grandes eventos que o país sediou, com destaque para o segmento de arenas esportivas para a Copa do

Mundo de Futebol em 2014 e na estruturação da cidade do Rio de Janeiro para sediar a Olimpíada em 2016.

Destaca-se também a supremacia, dentre os demais segmentos, do de iluminação pública e a inexistência de contratos de concessão no segmento de defesa.

A título de comparação<sup>9</sup>, no Reino Unido, com dados compilados de 22 de junho de 1994 até 31 de março de 2023, haviam sido assinados seiscentos e setenta contratos de infraestrutura na modalidade PPP, sendo que quinhentos e oitenta ainda se encontravam em vigor, nos segmentos de “[...] escolas, hospitais, estradas, habitações, prisões e equipamentos e alojamentos militares”. Vinculados diretamente ao Ministério da Defesa são vinte e sete contratos nas áreas de instalações e equipamentos militares, habitação e escritórios militares, infraestrutura de TI e comunicações, dentre outros (*United Kingdom, PFI Centre of Excellence*).

Outro aspecto a ser mencionado é que as PPP no Brasil são predominantemente um instrumento municipal e que ainda refletem as desigualdades regionais com a preponderância de contratos assinados na região sudeste, com destaque para os estados de São Paulo e Minas Gerais que agregam o maior número de municípios no país.

Em um exercício probabilístico, se as PPP no Brasil fossem caracterizadas por um único contrato, ele seria uma concessão administrativa, assinada a partir do ano de 2020, na região sudeste do país, no segmento de iluminação pública, em algum município do estado de São Paulo.

Os números mostram que as dificuldades e os motivos para a não concretização de uma PPP na Marinha do Brasil estão inclusas e associadas às dificuldades da esfera federal, União, seus órgãos e ministérios, bem como, às características do Setor de Defesa.

---

<sup>9</sup> A comparação deve ser relativizada, entre outros aspectos, pelo tempo de utilização, pela vinculação e estruturação alcançada com a Base Industrial de Defesa (BID) e principalmente pela maturidade que o modelo de PPP já adquiriu no Reino Unido.

### 3 O AMBIENTE DAS PPP NO BRASIL

Em quase vinte anos desde que a Lei das PPP entrou em vigor, o ambiente político, de governança pública, de gestão econômica, social e normativa modificou-se influenciando a aplicabilidade do modelo de PPP.

O papel do Estado na economia; o ambiente de corrupção, deflagrado pela Operação Lava Jato (2014 a 2021); a Pandemia da COVID-19 (2020 a 2022); e o acirramento da questão fiscal e orçamentária impactaram na atratividade e na condução do instrumento de PPP em caráter geral e, de forma particular, no Setor de Defesa.

#### 3.1 O ESTADO EMPREENDEDOR E AS PPP

“Os projetos de defesa são projetos caros, de longo prazo de execução, trabalham na fronteira do conhecimento, envolvem riscos substanciais. É, portanto, absolutamente condição para que isso se estabeleça a participação do Estado. Então, o Estado tem que criar um ambiente favorável que possibilite o desenvolvimento de tecnologias de ponta que promova a independência tecnológica do país”.<sup>10</sup>

No trecho transcrito acima, o Comandante da Marinha ressalta a importância de um Estado atuante, condicionante e condutor no ambiente de negócios no país.

Musacchio; Lazzarini (2014) apresentam perspectivas sobre a interferência do Estado na economia: a visão da política industrial, quando o envolvimento estatal está atrelado à resolução de falhas de mercado<sup>11</sup> e à coordenação dos investimentos; a visão social, quando o interesse principal é realizar objetivos sociais que não possuem relação direta com a obtenção do lucro; a visão política, quando a intervenção do Estado busca a geração de receitas que irão atender motivações políticas; e a visão da dependência da trajetória, quando a motivação para a atuação do Estado na economia não parte de uma necessidade puramente econômica mas, de uma preferência ideológica ou de uma política nacionalista. Cabe ressaltar que as visões sobre a interferência do Estado não são mutuamente excludentes, elas

<sup>10</sup> Trecho da Entrevista do Comandante da Marinha, Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen, ao “Programa Canal Livre” da Band News, em 3 de março de 2024 (trecho da fala iniciado aos 47 minutos e 15 segundos, até 47 minutos e 39 segundos de vídeo). Disponível em: <https://youtube.com/live/aBWzZZnvOMA?feature=share>. Acesso em 06 março de 2024.

<sup>11</sup> Uma falha de mercado é detectada quando a destinação de bens e serviços por um mercado livre não é eficiente, repetidamente levando a um comprometimento do bem-estar social (Lopes; Vasconcellos, 2008).

coexistem em um mesmo país. O que ocorre é, em determinados períodos, a prevalência de uma em comparação às demais.

Ainda segundo os autores, as visões favoráveis e desfavoráveis do envolvimento governamental na economia servem para analisar: o grau de interferência do Estado; as alterações sobre a trajetória e a natureza dos investimentos; as respostas às externalidades; a ineficiência dos gastos; os interesses, interferências, conluíus, compadrios<sup>12</sup> e privilégios; e ainda a escolha por setores, empresas e atividades atendidas.

Como exemplo, Musacchio; Lazzarini (2014) citam a interferência política na atuação dos bancos de desenvolvimento modificando a visão da política industrial:

“[...] a visão de política industrial supõe que os bancos de desenvolvimento operam em contextos de escassez de capital. Ao especializar-se em financiamentos de longo prazo, negligenciados pelo setor privado, os bancos de desenvolvimento facilitam a execução de investimentos e de projetos valiosos, que, do contrário, não seriam realizados. [...] a visão da política industrial, por um lado, argumentaria que os empréstimos dos bancos de desenvolvimento deveriam destinar-se às empresas detentoras de projetos valiosos, para os quais o mercado não pode ou não se dispõe a fornecer capital suficiente ou investimentos complementares” (Musacchio; Lazzarini, 2014, p.167).

Mas, ainda segundo os autores:

“A visão da política partidária, em contraste, atribui mais ênfase ao processo de seleção. Os governos podem usar os bancos de desenvolvimento para socorrer empresas em dificuldade (hipótese da restrição orçamentária fraca) ou para beneficiar politicamente capitalistas relacionados (o que denominamos hipótese da busca de renda). Por exemplo, empresas bem relacionadas podem receber empréstimos subsidiados de bancos de desenvolvimento em troca de favores a políticos, inclusive doações para campanhas” (Musacchio; Lazzarini, 2014, p.167).

E concluem sobre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que:

“[...] resultados indicam que os empréstimos do BNDES são aparentemente transferências de subsídios para grandes empresas, sem quaisquer benefícios especiais em termos de melhoria do desempenho ou dos investimentos da empresa” Musacchio; Lazzarini (2014, p.76).

Musacchio; Lazzarini (2014, p.35 e 37) ainda complementam que, nos Governos de todo o mundo e, particularmente no Brasil, há uma quantidade expressiva de empresas “[...] em que o governo detém participação acionária majoritária e minoritária”. As participações acontecem por intermédio de agentes financeiros públicos como o BNDESPar (ramo de investimentos do BNDES), fundos

<sup>12</sup> “[...] mecanismo pelo qual atores privados com ligações políticas recebem favores do Estado” (Musacchio; Lazzarini, 2014, p.50)

de pensões estatais, fundos soberanos e *holdings*<sup>13</sup> estatais e, “[...] em geral, se comportam como investidores ativos, influenciando a estratégia da empresa e até fomentando fusões das empresas em que têm interesses”.

Segundo Périco; Rebelatto (2005), a conciliação de interesses públicos e privados no modelo de PPP estão inseridas no debate sobre a organização do serviço público e do papel do Estado. Há os que defendam que o ente público somente deva atuar buscando minimizar falhas de mercado e externalidades não satisfatoriamente resolvidas pelos agentes privados. Percebe-se um antagonismo entre os que defendem um Estado forte e mais intervencionista, e os que defendem uma livre atuação de agentes privados. Logo, a opção pelo modelo de PPP ocorre em meio a uma dicotomia entre ação pública e privada, tendo como objetivo aumentar a cobertura e a relevância das ações governamentais, beneficiando-se das competências de execução do ente privado.

Nesse contexto, ainda segundo Thamer; Lazzarini (2015, p. 825), as PPP possibilitam que o Estado, em alguns casos, passe de “[...] provedor para regulador de serviços públicos”.

Crítico ao modelo das PPP, Minow (2002 *apud* Thamer; Lazzarini, 2015) alega que as parcerias seriam somente uma nova roupagem para a privatização e a terceirização de serviços públicos. Como contraponto às anunciadas vantagens das PPP, como uma melhor eficiência e um menor custo, o autor argumenta que em algumas PPP houve aumento dos preços e diminuição na qualidade dos serviços. Ainda nessa linha, Hart (2003 *apud* Thamer; Lazzarini, 2015) afirma que o benefício da utilização de capital privado para suprir a carência de recursos públicos nas PPP carece de robustez, uma vez que o ente público é o mais apto, dentre os entes da parceria, a fornecer seguros e garantias à tomada de recursos, dado sua ampla capacidade de arrecadação.

O Estado não seria “nem um intruso, nem um mero facilitador do crescimento econômico”, mas “um parceiro fundamental do setor privado - e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem” (Mazzucato, 2014, p. 29).

“A compreensão da natureza única do setor público — como algo mais do que uma versão “social” ineficiente do setor privado — afeta a natureza das parcerias público-privadas que surgem, bem como as “recompensas” que o Estado se sente no direito de colher. Um Estado empreendedor não apenas

---

<sup>13</sup>  *Holding* é uma sociedade gestora matriz de participações sociais que atua como controladora de outras empresas ao deter a grande parte da participação acionária (Lopes; Vasconcellos, 2008).

“reduz os riscos” do setor privado, como antevê o espaço de risco e opera corajosa e eficientemente dentro desse espaço para fazer as coisas acontecerem” (Mazzucato, 2014, p. 29).

Segundo Foray *et al* (2012 *apud* Mazzucato, 2014), nas PPP a atuação do Estado deve ser ativa e a mais importante, ainda mais em momentos em que desafios são impostos.

Mazzucato (2014) introduz o significado de empreendedorismo de risco do Estado, pelo qual, além de ser o principal empreendedor, é também o responsável por assumir os maiores riscos e financiar os investimentos incertos.

Ainda conforme Mazzucato (2014), são nos períodos de restrições orçamentárias mais severas que se torna essencial a discussão sobre a maneira do Estado atuar para que investimentos de risco tenham retorno direto.

Existem muitas distinções entre capital de risco<sup>14</sup> público e capital de risco privado. O primeiro “aceita” investir em setores de maior risco, com retornos futuros menores e diluídos ao longo do tempo, o que dificilmente ocorre com o capital de risco privado. Contudo, essas diferenças não são tão bem consideradas quando da avaliação política sobre a utilização dessas duas modalidades de capitais de risco (Mazzucato, 2014).

Para a autora, o principal papel empreendedor pertence ao ente público e não ao privado. Sendo assim, não considerar a força motriz do empreendedorismo do Estado

“[...] tem causado grande impacto sobre os tipos de parcerias público-privadas que são criadas (potencialmente parasitárias em vez de simbióticas) e tem desperdiçado dinheiro ou incentivos ineficazes (incluindo diferentes tipos de isenções fiscais) que poderiam ter sido usados de forma mais eficiente” (Mazzucato, 2014, p. 233).

### 3.1.1 Considerações Parciais

Apesar de constituir-se como uma parceria, o avanço dos projetos nos modelos de PPP estão vinculados a uma condução mais empreendedora por parte de um dos entes: o ente público, o Estado.

Particularmente, os projetos associados ao Setor de Defesa são amplamente afetados por uma ampla ou restrita componente de empreendedorismo estatal, pois

<sup>14</sup> A expressão “capital de risco” no contexto abordado pela autora, vai além da definição de “tipo de investimento que acredita em empresas principiantes com alto potencial de crescimento”. Mas sobretudo, refere-se ao capital utilizado nos investimentos em projetos em fase de concepção ou crescimento (Mazzucato, 2014).

permeia a construção dos projetos de uma PPP, como uma espécie de entorno ao modelo, a presença e o papel do Estado na economia, se em menor ou em maior grau e, a dimensão dessa interferência estatal por intermédio de políticas públicas.

A atuação do Estado na economia gera duas vertentes: a primeira relacionada a possibilidade de distorções atreladas ao componente político, descaracterizando o componente técnico em favorecimento de interesses. Desde falhas na coordenação dos investimentos e na alocação mais eficiente de bens e serviços; passando pela realização de objetivos desassociados dos socialmente esperados; ou pela busca de receitas vinculadas a benefícios políticos; até ações ideológicas político partidárias, as intervenções do Estado na economia podem ser favoráveis ou desfavoráveis, mas, oportunizam distorções no instrumento das PPP.

A segunda vertente coaduna-se com o papel empreendedor do Estado, particularmente nas PPP e adicionalmente em realidades orçamentárias restritas, onde papel motriz do ente público se intensifica, seja no fomento de garantias, seja na aceitação de maiores riscos, ou ainda no financiamento de investimentos, uma vez que o capital de risco privado se retrai.

### 3.2 CORRUPÇÃO, OPERAÇÃO LAVA JATO E COVID-19

Segundo Bertrand *et al* (2007 *apud* Thamer; Lazzarini, 2015, p. 825), “[...] a provisão de serviços públicos em países em desenvolvimento é impregnada por corrupção”.

De acordo com Thamer; Lazzarini (2015), o modelo de PPP progride de forma mais rápida em locais onde os níveis de corrupção são avaliados como moderados.

“Outro enfoque relevante é o da ineficiência na gestão de recursos financeiros por parte do governo, especialmente em virtude da corrupção, que pode ser consideravelmente reduzida ao se dividir responsabilidades com o ente privado. [...] Dessa forma, o atual estágio institucional do Brasil ainda abre espaço para que relações inapropriadas entre o setor público e o privado sejam um fator impulsionador do avanço de projetos de infraestrutura” (Thamer; Lazzarini, 2015, p. 825).

Para Mauro (1995 *apud* Thamer; Lazzarini, 2015), a decisão de participar de uma PPP, pelo ente privado, pode ser inibida ao se contabilizarem os “custos da corrupção”, singularmente em projetos que necessitam de significativos investimentos e onde participem vários concorrentes. A corrupção favorece a

ineficiência e debilita a legitimidade do Estado ao interferir no processo de contratação ou na seleção de uma concessionária.

Pereira (2016) ressalta que, os acontecimentos descritos em inquéritos, ações judiciais e sentenças, demonstraram a extrema presença da corrupção em uma série relevante de contratos públicos, onde tais práticas se instalaram, que descortinaram os “atalhos” que caracterizaram o *modus operandi* do governo e de grandes grupos empresariais nacionais, principalmente nos setores da infraestrutura e de serviços públicos, induziram a uma situação de imobilismo empreendedor, tanto no setor público quanto na iniciativa privada.

O ambiente de negócios esteve marcado pela sensação de “terra arrasada”, não apenas pela eclosão dos casos de corrupção, mas muito em virtude de um ambiente marcado pela deterioração das contas públicas e da legitimidade política (Pereira, 2016).

Willians (2017) destaca que, a partir de 2017, PPP tidas como problemáticas estavam de algum modo ligadas às empresas listadas na Operação Lava Jato. Já Pereira (2016) afirma que é inviável negar que parte substancial das empresas investigadas no âmbito da Operação Lava Jato participavam intensamente do mercado brasileiro de PPP nos últimos anos.

Sobre esse assunto, Pereira (2017), ressalta que foram treze menções no âmbito da referida operação a fatos associados às PPP nos setores de saneamento básico, complexo prisional, rodovias, metrô e estádios de futebol. Ainda segundo o autor, as irregularidades estavam relacionadas à obtenção de maior influência e persuasão junto aos decisores no Executivo e no Legislativo durante os ciclos de vida das PPP. A corrupção minava as decisões sobre licitações e contratos, o que levou várias empresas a duvidarem: da licitude das licitações, na escolha da melhor proposta; da gestão, do conteúdo e das garantias oferecidas pelo ente público nos contratos, ou seja, na seriedade do modelo de PPP.

Como ressalta Pereira (2016), as PPP estiveram inseridas em um cenário caracterizado pela pouca transparência, deficientes soluções, etapas burladas, visão de curto prazo, pouca seriedade, ausência de comprometimento técnico. Isso, segundo o autor refletiu-se na própria reputação do modelo de PPP extrapolando os projetos, pois a percepção era que o próprio modelo é ruim, do ponto de vista conceitual e prático.

Ainda segundo Pereira (2017), torna-se fundamental, em um ambiente de desconfiança, que os gestores públicos, consultores e executivos, não corrompidos, enfrentem com seriedade os erros de elaboração e de gestão que geraram a ilegitimidade do modelo de PPP, bem como, atuem, por intermédio de pareceres e opiniões técnicas para minimizar as fragilidades institucionais do setor público.

Segundo Pereira (2020), os anos de COVID-19 afetaram o crescimento econômico e, como consequência, reduziram as disponibilidades orçamentárias.

Itaparica (2023) destaca que, a COVID-19 e os eventuais baixos rendimentos das concessionárias pressionaram a exequibilidade dos contratos principalmente sobre os aspectos relacionados aos mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos, e ampliaram, sobremaneira, as solicitações por reequilíbrio econômico-financeiro.

### 3.2.1 Considerações Parciais

Um ambiente de corrupção é nefasto para o desenvolvimento do modelo de PPP por abalar o próprio conceito de parceria, que necessita de legitimidade, credibilidade, transparência e confiança.

Outra questão, que deriva diretamente da corrupção, é a ineficiência na gestão dos recursos, uma vez que as questões técnicas são preteridas por escolhas duvidosas.

Um aspecto ambíguo da contaminação do ambiente de negócios das PPP pela corrupção refere-se ao fato de que a existência de relações inapropriadas entre os entes público e privado tenham mantido e fomentado alguns projetos. Em contraponto, parte empreendedora do setor privado, ao mensurar as dificuldades ou o “custo da corrupção” desistiram de seguir adiante.

Esse fato explica, em parte, o comportamento “claudicante” do número de contratos de PPP entre 2006 e 2019 registrado na figura 1, no capítulo 2, onde os reflexos da constatação de “terra arrasada”, no ambiente das PPP, pela disseminação da corrupção são amenizados pela manutenção de contratos gerados por parcerias escusas entre o setor público e o setor privado.

Para a MB, um ambiente de PPP maculado por questões afetas à corrupção afasta a Força Naval, seja por não se alinhar aos desvios técnicos, seja por manter a imagem da Marinha desassociada de empresas envolvidas em investigações.

A Pandemia da COVID-19 aprofundou as restrições orçamentárias e a dinâmica econômica o que causou reflexos restritivos no instituto das PPP.

### 3.3 A PPP COMO ALTERNATIVA ÀS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Como citado em Pereira (2020), a literatura acadêmica trata as PPP como uma possível solução para viabilizar os investimentos governamentais, dada a escassez de recursos do Estado, principalmente nos setores de serviços e de infraestrutura, sem impactar, em um primeiro momento, o endividamento público. Isso ocorre porque “[...] os gastos do governo vão sendo liquidados ao longo do tempo, através do contrato da PPP” (Pereira, 2020, p. 28). De forma simplificada, seria uma forma de dividir os custos entre o público e o privado.

Mas, ressalta-se que:

“A restrição fiscal do setor público brasileiro comprime os recursos orçamentários que poderiam ser utilizados para a expansão do financiamento federal do investimento da infraestrutura na medida em que os recursos de investimento são gastos discricionários. Por outro lado, o estoque da dívida pública e o elevado serviço de juros nominais da dívida pública afetam negativamente a percepção da sustentabilidade de sua trajetória, o que exige a manutenção continuada de superávits primários para que a trajetória da dívida pública federal seja percebida como sustentável pelo mercado financeiro” (Magalhães; Araújo; Yannick, 2022, p. 112-113).

Vale ressaltar, tal qual apontado por Pereira (2020, p.29), que a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>15</sup> obriga que todas as “[...] despesas oriundas de projetos de PPP [...]”, por se converterem em responsabilidades assumidas pelo Estado, “[...] devem ser contabilizadas no orçamento público como forma de se evitar que despesas contratuais sejam assumidas sem recursos financeiros”.

Segundo Azevedo (2016), no modelo de PPP o setor privado encarrega-se dos custos na fase de implementação do investimento, o que permite uma “folga” no orçamento do setor público. Contudo, essa importante redução ocorre no início do contrato, uma vez que haverá a transferência de custos para governos futuros e pagadores de impostos quando da fase operacional do projeto, pois nessa etapa, o ente privado receberá a contrapartida a fim de reembolsar as despesas com operação e manutenção, serviço da dívida, impostos pagos e usufruir do retorno sobre o investimento efetuado.

---

<sup>15</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000.

“Isso ocorre por uma possível indicação de que não tenha condições críveis de apoiar financeiramente o projeto, uma vez esse modelo possui uma estrutura de remuneração do parceiro privado com maior dependência do setor público” (Azevedo, 2016, p.25).

Di Pietro (2019) é categórica ao afirmar que a questão das restrições no orçamento é singular. O governo não dispõe dos recursos financeiros suficientes para realizar obras infraestruturais.

“No entanto, mesmo quando o setor privado assume a condução dos projetos por conta própria, a legislação exige que o poder público forneça garantias substanciais e compartilhe os riscos do projeto com o contratante. Esse compartilhamento de riscos cria um paradoxo, pois se o governo não possui recursos para fazer as obras, é improvável ter recursos suficientes para garantir adequadamente o parceiro privado” (Di Pietro, 2019, p. 13).

Por outro lado, Cui *et al* (2019) sustentam que as PPP seriam alternativas viáveis para grandes projetos de infraestrutura, como os da construção civil. Então, os autores extrapolam o entendimento para a implementação de PPP em outros setores como: transporte, educação, saneamento, energia, hospitais e aeroespacial, e, incluem o Setor de Defesa.

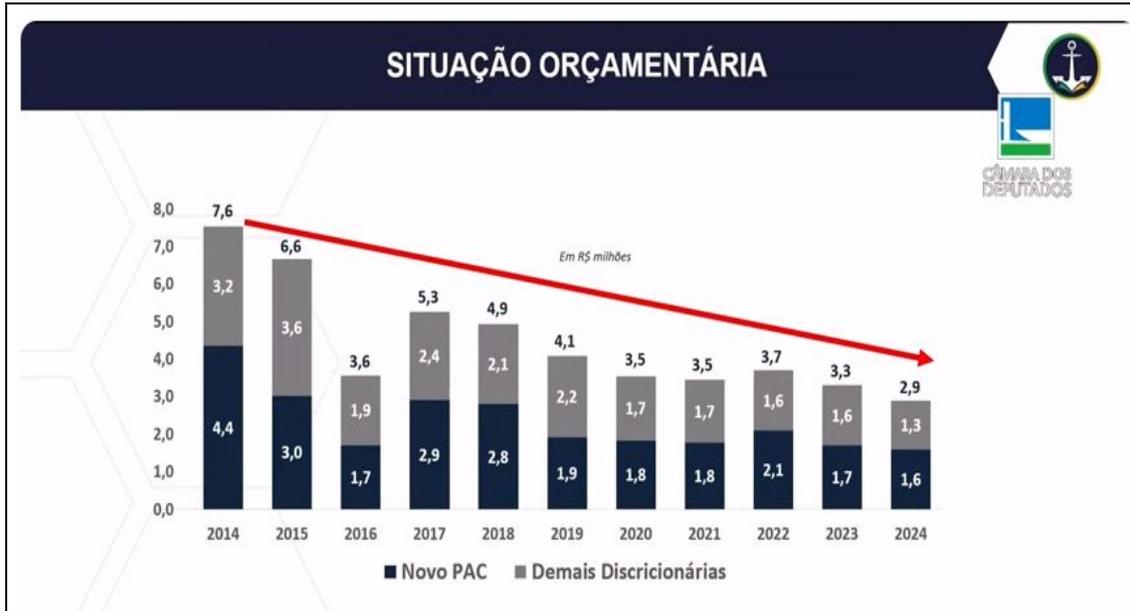
### 3.3.1 Restrições Orçamentárias nas PPP dos Projetos de Defesa

O Comandante da Marinha, Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen, falando sobre a influência da questão orçamentária nos projetos estratégicos da Marinha ao canal do YouTube “Personalidades em Foco”, enfatizou: “[...] mas, realmente o que nos têm faltado é a contrapartida financeira para desenvolver a contento isso. Então, nós precisamos encontrar um modelo de negócio que possa comportar o orçamento”.<sup>16</sup>

A figura 6 apresenta um gráfico que demonstra a trajetória da situação orçamentária da Força Naval, do ano de 2014 até 2024, dividida entre os repasses vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aos recursos destinados ao pagamento das demais despesas discricionárias.

Figura 6: Situação Orçamentária da MB entre 2014 e 2024.

<sup>16</sup> Trecho da Entrevista do Comandante da Marinha do Brasil, Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen, ao canal “Personalidades em Foco”, em 19 de fevereiro de 2024 (trecho de fala iniciado a 1 hora, 22 minutos e 42 segundos de vídeo). Disponível em: [https://youtube.com/live/2S4Iy\\_YbevY?feature=shared](https://youtube.com/live/2S4Iy_YbevY?feature=shared). Acesso em 19 de fevereiro de 2024.



Fonte: Audiência pública do Comandante da Marinha (CM) no Congresso em 17 de abril de 2024

Para Silva (2018), mesmo que os projetos estratégicos das Forças Armadas tenham sido incluídos no PAC, e que estivessem alinhados aos objetivos da END, as restrições orçamentárias não permitiram que os projetos obtivessem as dotações de recursos previstas.

Em onze anos a destinação orçamentária das despesas discricionárias foram reduzidas em cerca de 61%, sendo 63% para o PAC e 59% para as demais despesas. Há, portanto, além da tendência de queda, uma nova realidade orçamentária restritiva que compromete a capacidade de investimento da Força Naval.

A tabela 1 mostra os valores destinados a rubrica discricionária “Investimento” no orçamento do Ministério da Defesa entre os anos de 2011 até 2020 em comparação com a parcela destinada a despesa obrigatória “Pessoal e Encargos Sociais”.

Tabela 1: Brasil: Orçamento de Defesa entre 2011 e 2020, em bilhões de R\$ ajustados a preço de 2020.

ANO	Pessoal e Encargos Sociais	Percentual do Orçamento	Investimentos	Percentual do Orçamento
2011	90,5	81,4%	7,3	6,6%
2012	87,2	79,2%	9,4	8,6%
2013	89,0	80,0%	7,3	6,6%

2014	90,6	78,4%	7,8	6,7%
2015	92,2	83,2%	3,6	3,3%
2016	88,7	80,8%	6,1	5,6%
2017	94,0	80,8%	7,8	6,7%
2018	91,5	77,8%	7,8	6,6%
2019	94,0	75,4%	8,7	7,0%
2020	97,4	81,3%	7,0	5,8%

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal (2023).  
Elaboração: autor.

Em média entre os anos de 2011 e 2020, R\$ 91,51 bilhões, ou 79,83% do orçamento do Ministério da Defesa foram destinados para a despesa obrigatória “Pessoal e Encargos Sociais” e, em média, apenas R\$ 7,28 bilhões, ou 6,35% do orçamento para a despesa discricionária “Investimento”.

Comparativamente a alguns países do mundo, a tabela 2 apresenta, em percentual destinado no orçamento de Defesa, os dados destinados a despesa de Pessoal e de Investimento nos anos de 2022, para os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e 2023 para o Brasil.

Tabela 2: Comparação do percentual dos Orçamentos de Defesa destinados a “Pessoal e Encargos Sociais” e a “Investimentos” em 2022 (OTAN) e 2023 (Brasil).

<b>Percentual com despesas de Pessoal e Encargos Sociais</b>		<b>Percentual com Investimentos</b>	
<b>Brasil</b>	<b>81,3%</b>	Estados Unidos	29,7%
Espanha	62,5%	França	26,6%
Canadá	49,2%	Reino Unido	26,8%
França	44,0%	Espanha	19,4%
Alemanha	42,2%	Alemanha	17,4%
Estados Unidos	38,5%	Canadá	14,7%
Reino Unido	33,8%	<b>Brasil</b>	<b>5,8%</b>

Fonte: SIGA Brasil, Senado Federal (2023) e OTAN (2022).  
Elaboração: autor.

O percentual do orçamento de Defesa destinado a despesas obrigatórias no Brasil (81,3%) é destacadamente muito superior aos países da OTAN. No que se refere ao investimento, ocorre exatamente o oposto, com o menor patamar sendo o do Brasil (5,8%).

Como decorrência, os números apresentados, segundo Vasconcelos (2014, p.107), reforçam o baixo “[...] grau de confiança que as empresas privadas têm de que o orçamento público será cumprido”. Particularmente no que se refere ao orçamento do Ministério da Defesa, diferente de países como o Reino Unido, em que o orçamento de Defesa é pensado para um horizonte de 10 anos, possibilitando um planejamento mínimo, no Brasil o orçamento é anual e, dentro do exercício financeiro, não há garantias de que será honrado pelo Governo.

Guerra; Sá (2022), identificam que a dificuldade de implantação de PPP nas FA passa pela indisponibilidade do setor público em assegurar garantias financeiras aos contratos. Pois, o ente privado conhece as dificuldades orçamentárias das Forças e questiona, em grande parte, além da falta de uma estrutura de garantias oferecidas ao parceiro privado, a capacidade dos órgãos militares honrarem futuras contraprestações, em virtude das incertezas orçamentárias.

As garantias, para a modalidade de PPP, praticamente inexistem. A primeira iniciativa surgiu por intermédio do Fundo Garantidor de Parcerias (FGP), autorizado pelo artigo 16 da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, tendo, inicialmente, como único cotista a União Federal. O fundo buscava gerar um ambiente de confiança no mercado, ao viabilizar as garantias pecuniárias ao parceiro público. Mas, na verdade, o fundo nunca conseguiu ser utilizado pelos órgãos federais, tão pouco pelas FA. Posteriormente, em 2013, criou-se a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF), empresa pública, vinculada ao Ministério da Economia, que tinha como finalidade prestar garantias nas áreas econômicas e sociais, incluindo as PPP. Contudo, o acesso à ABGF dependia de suplantar uma exigência: os Órgãos contratantes deveriam apresentar contrapartidas orçamentárias, motivo que desestimulou sua procura, inviabilizou sua utilização<sup>17</sup> (Guerra; Sá, 2022).

Ainda segundo Silva (2018), a continuidade dos projetos passa a depender da extensão de seus prazos de execução e da renegociação de contratos, seja para viabilizar a postergação de pagamentos, seja para adiar os cronogramas de entrega. Nesse cenário, o autor cita que as PPP poderiam ter se tornado uma alternativa para a realização dos projetos de Defesa.

### *3.3.1.1 Considerações Parciais*

---

<sup>17</sup> A ABGF foi desestatizada em março de 2022.

As PPP certamente têm o potencial para viabilizar investimentos governamentais, principalmente em sua fase inicial que não demandam tantos recursos públicos. Contudo, as mesmas restrições orçamentárias que sugerem a utilização das PPP são percebidas pelo ente privado como um problema de sustentação financeira do projeto ao longo do tempo, seja em relação às garantias, seja relacionada ao financiamento.

Esse “risco de sustentabilidade financeira” está vinculado à imprevisibilidade orçamentária que é um componente macroeconômico influenciado por questões regulatórias e políticas, e pelo qual as empresas necessitam ter garantidas às contrapartidas do setor público ao privado. Quando isso não acontece, duas consequências podem ocorrer: o ente privado não adere ao projeto; ou majora o valor financeiro do risco, reivindicando maiores garantias e/ou melhores condições de financiamento. Ou seja, aumenta-se o prêmio necessário para aceitar o risco do projeto.

Cabe observar que quanto maior for a diferença entre o valor do projeto e o orçamento médio disponível pelo ente federativo, mais difícil será a adesão do ente privado. E que, quanto maior o valor do projeto, mais difícil se torna conseguir as garantias.

No Setor de Defesa, segundo o estabelecido no LBD, o Orçamento de Defesa é regido por três princípios: a estabilidade, ou seja, sem oscilações ao longo do contrato; a regularidade, entendida como desembolsos regulares e programados dos recursos; e a previsibilidade, que trata da segurança ao que foi planejado, minimizando discontinuidades nos projetos (Brasil, 2020).

Segundo a Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON (2019, p. 3), os princípios estabelecidos no LBD visam reduzir os “[...] riscos de negociação dos projetos, conferindo menores custos de contratação, viabilizando investimentos e o fomento de novas tecnologias de emprego dual no âmbito da BID”.

Percebe-se que no Setor de Defesa, a disponibilidade orçamentária é primordial. Contudo, ao analisarmos as informações da figura 6 e das tabelas 1 e 2, depreende-se que a parcela destinada às despesas discricionárias, onde se encontra o investimento: possui uma trajetória em declínio nos últimos 10 anos; e mantém-se em patamares baixos se comparadas às necessidades das Forças

Armadas, em particular à MB. Cabe ressaltar que os números apresentados nas tabelas 2 e 3 são anteriores à distribuição entre as Forças e o próprio MD.

Na verdade, o baixo nível de investimentos, conjugado aos rotineiros problemas de contingenciamento de recursos, impõe limites à capacidade do país no geral, e das FA, no particular, em mobilizar programas de compras domésticas ou no exterior e de realizar projetos de longo prazo.

Nos contratos que conseguem ser assinados, a inviabilidade de pagamentos contratuais leva a renegociação de cláusulas e a extensão de prazos, comprometendo por intermédio de juros e multas ainda mais o orçamento.

Especificamente sobre esta questão, vale ressaltar, conforme EMGEPRON (2019) a manifestação, na proposta de deliberação do Ministro-relator do Acórdão nº. 2.176/2010, dos problemas condicionados pela ausência de fluxo de recursos adequados na condução de projetos de Defesa, do Tribunal de Contas da União:

“Certamente, refoge à competência de o TCU imiscuir-se na alocação de recursos orçamentários e financeiros e na definição de prioridades de gastos por parte do governo federal. [...] não se pode perder de vista que eventuais contingenciamentos e atrasos no cumprimento de obrigações financeiras contratuais podem dar ensejo ao pagamento de vultosas multas e, ainda mais, podem comprometer todo o sucesso da iniciativa governamental em questão e, via de consequência, terminar acarretando ainda maiores prejuízos ao erário e a toda a sociedade brasileira” (Brasil, 2010).

Pensando de forma política e estratégica, e entendendo que a continuidade das restrições orçamentárias gera a “imprevisibilidade orçamentária”, que é um fato que perdurará no médio e longo prazos, sugere-se adotar para fins de condução e planejamento econômico e político dos projetos prioritários da MB uma mudança de paradigma: ao invés de tratar a peça orçamentária como imprevisível, adotar a premissa da previsibilidade, em patamares orçamentários baixos e insuficientes para atender a tudo o que se precisa e deseja.

O próprio Comandante da Marinha, quando em entrevista ao canal “Personalidades em Foco”, citada no início do item 3.3.1 do capítulo, lançou o desafio: encontrar um modelo de negócio que comporte a atual e a futura realidade orçamentária do País, do MD, das FA e, por conseguinte, da MB.

## 4 COMPLICADORES À IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE PPP

A pesquisa bibliográfica constatou que a literatura aponta para uma série de características, aspectos, elementos e problemas que são intrínsecos e extrínsecos aos projetos do modelo de PPP no Brasil e que geram dificuldades em sua implementação.

As questões relacionadas ao aprimoramento na transparência, na melhoria da execução, na condução política e na especificidade técnica dos estudos preliminares, são abordadas.

O capítulo também destaca as dificuldades dos fatores técnicos, como os estudos de *Value For Money* (VfM)<sup>18</sup> e *Public Sector Comparator* (PSC), bem como a questão do risco e a parceria na divisão entre os entes, e ainda, as resistências atinentes ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

### 4.1 FATORES QUE GERAM DIFICULDADES

Thamer; Lazzarini (2015) apresentam algumas das dificuldades dos projetos de PPP ao afirmarem que:

“[...] os projetos de PPP sofrem altos índices de atraso e cancelamento nas etapas que antecedem a assinatura do contrato, devido a diversos limitadores regulatórios ou falhas de execução. As evidências disso são as poucas PPPs em fase pós-contratual no Brasil [...]” (Thamer; Lazzarini, 2015, p. 821).

Itaparica (2023), assinala que os projetos de PPP possuem ciclo de vida complexo com diversas questões difíceis de serem equilibradas, tais como: contratos de longo prazo, que perpassam por diversas gestões de governo, comprometendo orçamentos futuros; desarmonia de informações entre os entes público e privado; custos orçamentários e financeiros relevantes; e dificuldades na mensuração da transferência de riscos ao ente privado.

Segundo Silva (2022), as PPP são formalizadas por contratos de longo prazo. Isso determina um vínculo de parceria intrincado entre os contratantes. Para tanto, durante a fase de estruturação do projeto, as regras contratuais necessitam de criteriosa avaliação multidisciplinar.

---

<sup>18</sup> *Estudo que pretende asseverar, na perspectiva do ente público, qual a mais favorável opção de contratação de um serviço público, notadamente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, ainda que não se reduza à esta dimensão* (Cui *et al*, 2019).

Ainda segundo Itaparica (2023, p.16), não se encontram com a disponibilidade e a transparência necessárias, nos projetos de PPP, “[...] a divulgação de forma clara e sistematizada da taxa interna de retorno do projeto, do compartilhamento de riscos, do valor presente líquido, das regras de reajuste tarifário, das avaliações de performance, dentre outros”.

Outro ponto citado por Itaparica (2023) é a quantidade de dados, documentos e informações que um projeto de PPP gera. As informações disponibilizadas publicamente são desafiadoras de se analisar, seja devido à complexidade intrínseca, seja por estarem dispersas em diversos e extensos arquivos.

Segue o autor registrando que, na maioria dos casos, os dados, quando disponibilizados, se restringem ao gerenciamento do contrato de parceria e não aos projetos ainda em fase de planejamento. Em decorrência, não se “[...] evidenciam aspectos relacionados à transparência dos projetos que não resultaram na assinatura de contratos, tampouco os motivos pela não concretização” (Itaparica 2023, p. 17).

Para Mathias-Pereira (2016) o modelo de PPP incrementa a falta de divulgação e de transparência das políticas públicas e das ações em andamento pois, a capacidade de *accountability*<sup>19</sup> dos gastos do Governo é afetada, na medida em que as relações entre os entes público e privado necessitam ser constantemente fiscalizadas. A verificação, pelo cidadão, se a gestão dos investimentos realizados pela empresa e o ressarcimento pelo Estado estão em conformidade com o estabelecido em contrato e de acordo com os padrões de eficiência, eficácia e economicidade dos gastos, é limitada.

Já para Willians (2017), um dos motivos para o insucesso das PPP devem-se a projetos com modelagens financeiras mal formuladas economicamente, ineficientes e inviáveis, mantendo-se um papel paternalista para o Estado, pois este, banca a conta, uma vez que a dependência de recursos provenientes do Governo acarreta um peso excessivo à Administração Pública. Nesse aspecto, a crise fiscal inviabiliza, ainda mais, o modelo, ao não assegurar a longevidade dos empreendimentos, não garantir a realização do interesse público e nem o lucro justo.

Cavalcante (2011 *apud* Pereira, 2020) analisa que as PPP no Brasil possuem elevado risco político, uma vez que, não há por parte dos governantes o

<sup>19</sup> No texto, utiliza-se a definição de Mathias-Pereira (2016) para *accountability*: “[...] agregado de mecanismos e procedimentos que levam os dirigentes governamentais a prestar contas de suas ações perante a sociedade”.

comprometimento financeiro em honrar contratos firmados no mandato anterior e, em alguns casos, não ocorre nem o compromisso para com as obrigações legais.

Pereira (2020) corrobora Cavalcante e acrescenta que os investimentos em projetos de PPP, por estarem atrelados a prazos de amortização maiores que o período de um mandato político, necessitam ser amparados politicamente, no intuito de viabilizar e garantir suas execuções e ainda, incentivar o interesse do investimento privado.

Medeiros (2020) traz para a análise que as PPP geram compromissos financeiros por um longo prazo. Em contrapartida, a responsabilidade fiscal está sempre presente. A combinação de instabilidade econômica, imprevisibilidade orçamentária, regulação fiscal, contratos longos e a consequente ampliação dos riscos, torna difícil a aplicação da PPP tanto para a Administração Pública quanto para o setor privado.

Azevedo (2016) pesquisou cento e quatro autoridades administrativas e diferentes setores no Brasil que efetivamente realizaram ou manifestaram vontade em realizar projetos de PPP. Compuseram a amostra cento e noventa e quatro projetos, sendo oitenta e seis projetos efetivados e cento e oito não concluídos. A conclusão do trabalho é de que:

“[...] a influência fiscal sobre a realização de PPPs se dá no formato de um ‘U’ invertido indicando que o ente público terá maior propensão a realizar PPPs quando possuir uma condição fiscal intermediária do que quando possuir uma situação extremamente desfavorável ou favorável” (Azevedo, 2016, p.26).

Ainda segundo Azevedo (2016), um fato percebido pelos operadores privados é que, em um contexto de restrição orçamentária, a inclinação para se fazer uma PPP pode ser até 6 vezes inferior aos momentos de equilíbrio fiscal<sup>20</sup>. Ou seja, a situação fiscal do ente público indicaria um “perfil” de menor risco na propensão a realizar uma PPP.

Para Cruz; Marques (2012) o modelo de PPP apresenta algumas dificuldades, tais como: o custo do financiamento privado é maior que o público, o que impacta sobremaneira o risco da modalidade PPP; os contratos são mais frágeis, dada imprevisibilidade e o longo prazo das situações a serem abrangidas; a possibilidade do regulador e do gestor do contrato passarem a proteger os interesses de outros grupos, como os da empresa concessionária, dos usuários, políticos, dentre outros,

---

<sup>20</sup> Entende-se por equilíbrio, quando a dívida líquida do Governo está próxima da efetiva arrecadação fiscal (Lopes e Vasconcellos, 2008).

em detrimento do interesse público; o desenho contratual mantém elevado o risco para os gastos de natureza pública, dificultando o controle orçamentário e abrindo espaço para que os pagamentos diferidos no tempo sejam questionados dada a mudança de prioridades da sociedade ao longo do tempo de contrato; e os contratos de PPP são geralmente mais custosos, principalmente pela necessidade da contratação de consultores.

Outro fator apontado é a chamada seleção perversa de projetos. Essa afeta diretamente a percepção sobre a eficiência dos recursos investidos, minimizando a magnitude dos investimentos. A seleção perversa consiste em selecionar projetos com um certo grau de maturidade, seja na elaboração e na avaliação, mas que os efeitos não recomendam a continuidade. Entretanto, como o projeto está minimamente delineado e estruturado e já houve gastos nas fases preliminares, “[...] a pressão sobre a burocracia estatal por políticos e grupos de interesse pode levar à sua implementação” (Warner, 2014 *apud* Magalhães; Araújo; Yannick, 2022, p. 84).

Experiências bem-sucedidas na estruturação de projetos de PPP podem e devem ser consultadas, servindo de orientação para um corpo técnico interno de profissionais que possam formular estudos “[...] de viabilidade técnica, econômica, ambiental, jurídica e regulatória, com vistas a embasar a tomada de decisões para formatar o projeto e subsidiar a obtenção das aprovações necessárias” (Silva 2022, p.281). Ou ainda, com o apoio de instituições especializadas, buscar apoio externo para confecção de estudos técnicos e de coordenação e estruturação das atividades.

Contudo, Silva (2022) ressalta que o detalhamento exigido nos estudos de contratos de parceria diverge do das aquisições convencionais previstas na Lei de Licitações. Isso acontece porque nos contratos de PPP “[...] o foco está no serviço público que será delegado e prestado aos usuários pela concessionária – ou seja, nos resultados que serão obtidos, e não nos meios a serem empregados”. E nas aquisições convencionais o “[...] propósito é determinar com o maior grau de precisão possível o objeto a ser entregue pelo contratado” (Silva, 2022, p.292)

Silva (2022) ainda alerta que, uma vez que o ente privado terá como responsabilidade a operação, conservação e manutenção dos ativos por um longo prazo, a estruturação do projeto deverá prever nos contratos: a utilização de indicadores de desempenho; o estabelecimento de claros requisitos de qualidade; e incentivos à eficiência nos investimentos.

Apesar de, ainda segundo Silva (2022, p.296), na fase de estruturação e montagem de projetos de PPP, “a calibragem adequada dos requisitos acaba sendo fruto de uma curva de aprendizado, a partir da experiência de realizar vários projetos no mesmo setor; oportunidade que normalmente os gestores públicos não têm”.

“A palavra-chave na elaboração dos estudos é o equilíbrio de interesses, pois a modelagem do projeto busca conciliar diferentes perspectivas que são determinantes para os aspectos econômicos e jurídicos: aos usuários, entregar o melhor serviço público possível com modicidade tarifária; para o poder concedente, acelerar a realização dos investimentos e desonerar o setor público de riscos e obrigações; e, aos investidores privados, assegurar segurança jurídica, atribuir riscos gerenciáveis e oferecer um retorno compatível com o projeto. Haverá sempre um trade-off na busca desse equilíbrio, o que requererá escolhas do poder concedente ao longo da modelagem. Quais riscos o poder concedente pode atribuir ao parceiro privado sem retirar a atratividade do projeto para os investidores? A estruturação do projeto pressupõe gerar elementos para que questão como essa seja enfrentada de forma embasada” (Silva, 2022, p. 298).

Segundo Borges da Silva (2020), o aprimoramento dos projetos de PPP virá do estudo de caso e da análise das melhores práticas e das lições aprendidas até o momento. Nesse aspecto a ênfase deve estar na fase de modelagem, com acurado planejamento, definição e dimensionamento de demanda, não só para tornar o projeto exequível, mas sobretudo, para torná-lo atrativo, sustentável e gerenciável.

A ausência de uma análise sobre erros e acertos é prejudicial ao processo. Segundo Silva (2022, p. 307), “O desempenho de projetos concluídos, as experiências de sucesso e os aprendizados de empreendimentos malsucedidos são informações essenciais para a modelagem [...]” de novos estudos.

Uma maneira de minimizar a interferência de fatores complicadores “[...] refere-se a agregar conhecimento aos modelos de provisão pública de maneira que se possa criar um maior embasamento para definir a forma mais adequada para determinado projeto” (Azevedo, 2016, p.15).

Préfontaine; Skander; Ramonjavelo (2009 *apud* Vasconcelos, 2014) realizaram estudos nas PPP do Canadá e concluíram que para a obtenção de resultados, os fatores não técnicos são mais importantes que os técnicos; que a coordenação e a comunicação devem ser percebidas por todos os interessados, não só os entes parceiros; e que o grau de confiança nos parceiros precisa ser elevado. Mas, o resultado mais importante do estudo refere-se aos motivos dos insucessos nas PPP naquele país: as modificações nas prioridades em virtude de alterações no cenário político.

A pesquisa de Préfontaine; Skander; Ramonjavelo (2009 *apud* Vasconcelos, 2014) mesmo ponderando que realidades da vida política, econômica, social e tecnológica de cada país são distintas e, reconhecido o fato de que o arranjo entre o governo e o setor privado também divergirem de país para país, mostra, no caso específico entre Brasil e Canadá, que causas comuns podem influenciar, genericamente, o sucesso das PPP.

Segundo Silva *et al* (2019), as PPP, a nível mundial, estão sempre sujeitas a problemas gerados nos períodos de crises financeiras, pois os impactos são relevantes advindos do aumento das taxas de juros para os empréstimos, menor disponibilidade de crédito e de financiamento privado.

Junior; Novaes; Nassif (2023) ressaltam que em países com problemas fiscais, é natural que exista um maior receio do setor privado, tanto na vontade política, quanto na capacidade financeira do setor público honrar os compromissos contratuais de longo prazo. Dessa forma, não só as garantias precisam ser oferecidas, mais principalmente precisam ser percebidas como líquidas e juridicamente seguras.

Guerra; Sá (2022) apontam para a questão do desinteresse político do ente público, movido por aspectos ideológicos, risco político e pela avaliação de que o tempo decorrido será insuficiente para angariar, ainda no prazo do mandato, benefícios políticos com o projeto ou contrato de PPP em andamento.

“[...] o fator político releva-se a medida em que vários são os casos de projetos contratados com uma gestão e que por ocasião de uma nova equipe que assume o setor dentro da administração pública não se dá a devida importância ao pactuado, estabelecendo novas prioridades, rompendo imediatamente o contrato ou mesmo tornando as premissas do contrato firmado inicialmente inviáveis.” (Guerra; Sá, 2022, p. 22-23).

Segundo Itaparica (2023), o modelo de PPP, principalmente nas fases iniciais de identificação, avaliação e triagem do projeto está intimamente atrelada a sensibilização da componente política do governo, sem o apoio político o projeto de PPP é inviabilizado no nascedouro.

Silva (2022, p.283), destaca como fator preponderante e indispensável de todo o processo de PPP “[...]o comprometimento político para realizar o projeto, o engajamento convicto do poder concedente”, principalmente “[...] na ausência de mecanismos institucionais que assegurem sua continuidade”.

Passada a fase inicial, ainda segundo Itaparica (2023), o projeto de PPP deverá superar critérios técnicos: viabilidade econômica, comercial, gestão e

responsabilidade fiscal. Uma relação custo-benefício favorável que inclua as externalidades; a mensuração positiva dos impactos ambientais e sociais; um bom nível de atratividade, com grau aceitável de risco, para fornecedores, credores e demais patrocinadores; a vantajosidade demonstrada pelo VfM; uma avaliação sobre a efetiva capacidade de execução do projeto, suportado pelas receitas dos usuários e governo, tendo em vista as restrições orçamentárias impostas; e a existência de órgãos capacitados para a gestão, são alguns dos fatores principais para a implantação com sucesso do modelo de PPP.

Apesar da importância dada ao risco político, Guerra; Sá (2022) elegem o risco econômico como preponderante para o insucesso das PPP. Para os autores, a possibilidade de um evento produzir um choque que desestruture o arcabouço financeiro de um projeto de investimento ou de prestação de serviços, sem a devida garantia, parece ser perturbador, pois pode gerar prejuízos financeiros ou redução na rentabilidade esperada dos investimentos, inaceitáveis para o investidor.

Guerra; Sá (2022) identificam o que eles chamam de “barreiras” que impedem a execução de projetos de PPP no âmbito do governo federal e em particular nas FA: a barreira do risco político e a barreira do risco econômico. O primeiro está diretamente ligado ao cancelamento dos projetos e o segundo atrelado a impossibilidade de se obter garantias diante dos riscos envolvidos.

Para Hodge *et al* (2010) são elementos de uma PPP: acordos complexos conjuntos entre o ente público e o privado, em sua maioria com objetivos divergentes, formalizados em contrato, de parceria e cooperação, nos aspectos legais e financeiros, com a decorrente partilha de riscos, recursos, custos, benefícios e responsabilidades.

Ressalta o autor que, a dificuldade de redigir contratos de longo prazo que cubram todas as contingências em tempos de paz, porém sujeitas a crises, implica que o governo precisa elaborar contratos relacionais, ou seja, aqueles baseados em confiança e reputação, para minimizar os custos de transação na PPP.

Já para Cintra (2014) as PPP necessitam da convergência legítima dos interesses do Estado: o bem-estar social e o desenvolvimento nacional e do interesse privado: o lucro.

As PPP estão localizadas entre dois extremos: em uma ponta a aquisição tradicional, onde o governo assume totalmente o risco das compras e da prestação do serviço. Na outra extremidade, a privatização integral,” [...] onde o setor privado

assume completamente o papel do governo nas atividades de desenho do projeto, construção, financiamento e operação (*Design, Build, Finance and Operate – DBFO*) na prestação dos serviços [...]” (Silva et al, 2019, p.7).

Mas, conforme Ribeiro; Prado (2007) existem outras formas de parceria entre os entes público e privados, tais como: as sociedades de economia mistas; os consórcios de empresas na forma de *joint ventures*; as privatizações de bens públicos, sem o direito à exploração dos serviços; a participação do capital público em empresas privadas; os contratos de operação e de manutenção de estruturas já existentes em forma de arrendamento; e outras como o *outsourcing*<sup>21</sup>.

Li *et al* (2005 *apud* Thamer; Lazzarini, 2015) apresentam o que, segundo a literatura acadêmica, seriam os fatores críticos de sucesso de uma PPP:

“[...] consórcio privado forte; alocação e divisão de riscos apropriada; processo de concorrência competitivo; responsabilidade e compromisso dos setores público e privado; estudo de custo/benefício realista e extensivo; viabilidade técnica do projeto; transparência no processo licitatório; boa governança; marco regulatório favorável; mercado financeiro disponível; suporte político; provisão de garantias pelo poder público; ambiente macroeconômico estável; agência pública bem organizada; autoridade compartilhada entre público e privado; suporte social e transferência de tecnologia” (Li et al, 2005 *apud* Thamer; Lazzarini, 2015, p. 824).

Ainda segundo os autores, tais fatores permeiam todo o ciclo de vida de um projeto de PPP e compõem o rol dos elementos centrais e relevantes necessários ao atingimento dos resultados. Qualquer dificuldade, inconformidade, incompatibilidade, desacordo, oposição ou obstáculo pode resultar em fracasso da iniciativa de PPP.

De um modo geral a elaboração de projetos de PPP cabem aos órgãos da Administração Pública. Contudo, conforme ressalta Souza (2022, p.41), ocorreu uma mudança de paradigma “[...] da utilização apenas de sua estrutura interna para outra externa [...]”, e a elaboração dos projetos passou a ser efetuada por intermédio de outros mecanismos.

Geralmente os órgãos da Administração Pública não possuem a expertise na elaboração de estudos e na utilização de metodologias de avaliação de projetos com duração superior a 5 anos. Essa é uma deficiência apontada por Souza (2022) para o incremento dos projetos de estruturação de PPP.

Santos (2018) traz outra questão: a ideia de que a inversão das fases na licitação pode facilitar fraudes, isso porque o gestor público, caso os valores da

---

<sup>21</sup> Acordo formal entre duas partes, onde uma contrata os serviços de outra para realizar determinadas atividades ou funções que não fazem parte do seu núcleo central de competências (Jusbrasil).

proposta vencedora interessem, possui a tendência de ser mais benevolente na análise. Caso não interessem, ser mais criterioso na avaliação documental.

Outro aspecto apresentado por Aragão (2013): os contratos de concessão originários de PPP são de longo prazo de amortização e contemplam o exercício de uma atividade-fim do Estado. Isso levou os legisladores e, em última instância aos tribunais, a se preocuparem com o reequilíbrio econômico-financeiro. É reconhecido que a equação econômico-financeira dos contratos é complexa e que o reequilíbrio “[...] é uma garantia de mão dupla”. Contudo, não é uma contrapartida à ocorrência de riscos inerentes à atividade. O reequilíbrio deve estar relacionado à possibilidade de alteração administrativa unilateral de cláusulas, pela ocorrência de fato do príncipe<sup>22</sup> ou de fato da administração<sup>23</sup>, ou ainda diante de fatos imprevisíveis geralmente originados de circunstâncias externas ao contrato e às partes; não deve existir para resguardar imediatamente o concessionário, mas sim para “[...] preservar a continuidade do serviço público e o interesse público atendido pelo contrato” (Aragão, 2013, p. 41 e 42).

#### 4.1.1 Considerações Parciais

Existem fatores internos, ligados diretamente às características dos projetos no modelo de PPP e outros que derivam ou afetam diretamente a condução do processo, ambos possuindo potencial de influenciar negativamente a estruturação de uma PPP.

Derivando do extenso ciclo de vida e dos vultosos custos financeiros agregados ao projeto, os contratos são forçosamente de longo prazo, o que agregam dificuldades ao perpassar por alterações na condução política do Governo e pelo comprometimento de diversos orçamentos futuros. O longo prazo e os altos custos também fragilizam a incipiente harmonia entre os interesses dos parceiros e dificultam sobremaneira o estabelecimento e a mensuração dos riscos envolvidos.

---

<sup>22</sup> O Fato do Príncipe ocorre nos casos em que um ato geral e abstrato praticado pelo Estado afeta indiretamente o contrato administrativo, impedindo sua execução nos termos inicialmente pactuados (Revisão do Ensino Jurídico. <https://revisaoensinojuridico.com.br/>).

<sup>23</sup> O Fato da Administração pode ser vista como uma ação ou omissão praticada pela própria administração que implica em um impacto direto sobre o contrato anteriormente formulado, retardando ou impedindo a sua execução (Revisão do Ensino Jurídico. <https://revisaoensinojuridico.com.br/>).

Outro fator preponderante está relacionado à dificuldade decorrente do volume, manuseio, disponibilização, divulgação, transparência e prestação de contas à sociedade dos dados e informações gerados durante a estruturação do projeto de PPP.

Os aspectos políticos e econômicos também são destacados como problemáticos. No campo político, o papel do Estado, a sensibilização e o comprometimento ao projeto são fundamentais. Seja no componente estritamente político de engajamento, de apoio e de mecanismos institucionais que garantam o projeto, seja na sua interferência no campo econômico e orçamentário, uma vez que os compromissos futuros, o financiamento e as garantias públicas são, em última instância, “autorizadas” pelos políticos.

No que tange ao componente econômico, as dificuldades advêm desde as modelagens financeiras dos projetos. Demonstrar a existência de uma relação custo-benefício que agregue um bom nível de atratividade, incluindo externalidades, impactos ambientais e sociais positivos; bem como a vantajosidade demonstrada por um *VfM* bem executado e coerente; e uma avaliação sobre a efetiva capacidade de execução do projeto, suportado pelas receitas dos usuários e governo, tendo em vista as restrições orçamentárias impostas, não é tarefa das mais fáceis.

Afora o componente técnico reportado no parágrafo anterior, destaca-se as combinações entre instabilidade econômica, restrições orçamentárias e regulação fiscal. Pois é sabido que em países com problemas fiscais, naturalmente há uma maior desconfiança do setor privado sobre a capacidade de o setor público honrar os compromissos contratuais de longo prazo.

## 4.2 *VALUE FOR MONEY (VfM), PUBLIC SECTOR COMPARATOR E A QUESTÃO DO RISCO*

### 4.2.1 *Value for Money (VfM) e Public Sector Comparator*

Segundo Trevisan (2021 *apud* Souza, 2022) o VfM é a metodologia utilizada, indicada pelo Banco Mundial (BM), para verificar se é oportuno ou não um projeto tornar-se uma PPP. A orientação do BM é que o VfM seja efetuado preliminarmente, na fase inicial da estruturação do projeto. A análise parte da mensuração de dois fluxos de caixa futuros do ente público: o dos desembolsos via PPP, incluindo todos

os custos adicionais decorrentes do projeto; e os desembolsos via implementação direta, incluindo a valoração econômica dos riscos a serem suportados, mas que ele deixaria de sustentar caso utilizasse a PPP. Em seguida, os dois fluxos de caixa são trazidos a valor presente para fins de comparação. Se a opção pela PPP proporcionar um custo mais baixo, significa que possui VfM positivo, portando favorável aos cofres públicos.

“[...] as PPPs só devem ser implementadas quando têm seu custo-benefício justificado e retornam mais valor à sociedade, se comparadas à contratação tradicional, sem perder de vista a responsabilidade fiscal. Ocorre que é difícil garantir que a PPP atenderá a todos os critérios, sem que a PPP tenha sido completamente projetada e o processo licitatório tenha terminado. Isso é um grande dilema, já que é indesejável investir recursos e esforços no desenvolvimento de uma PPP sem a garantia de que esse é o melhor modelo” (Itaparica, 2023, p. 34).

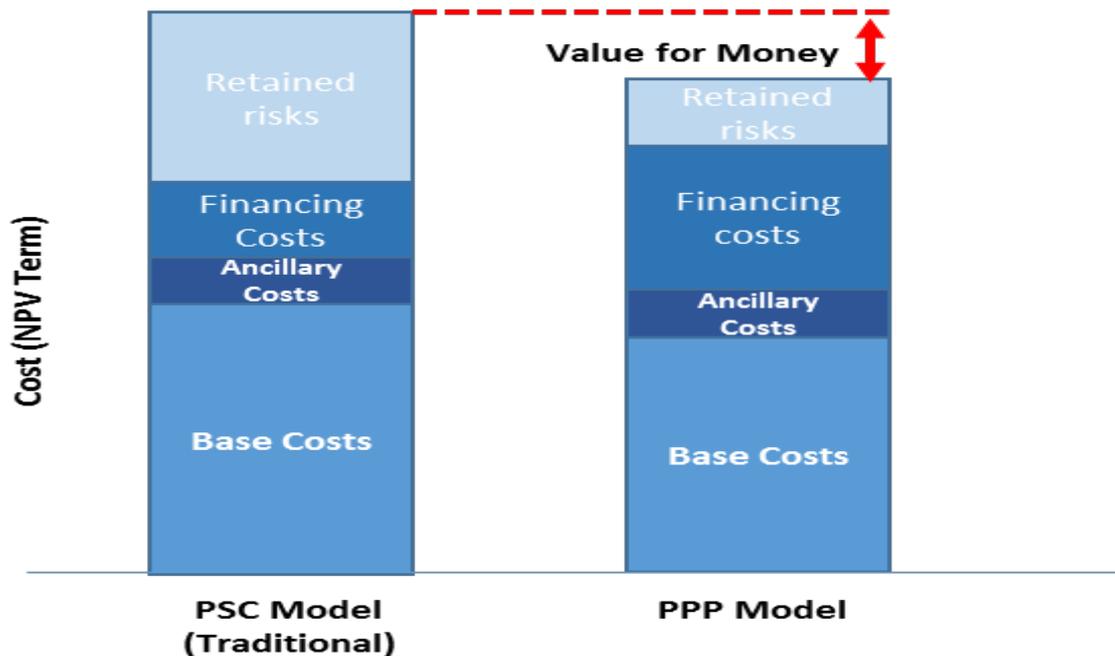
De acordo com Borges da Silva (2020), o VfM surge atrelado à busca pela eficiência administrativa, particularmente à eficiência de custos, a fim de propiciar uma justa e efetiva transferência de riscos ao setor privado.

Já para Cui *et al* (2019), no âmbito das PPP, o VfM é utilizado para avaliar qual o custo que o setor público estaria disposto a pagar em uma PPP em comparação às outras opções “tradicionais” de contratação.

A comparação ocorre entre os custos das aquisições tradicionais e os custos pelo modelo de PPP. Se a avaliação indicar maiores custos nas aquisições tradicionais, a diferença será o benefício VfM advindos da PPP (Silva, 2018).

Tal qual definido por Almarri *et al* (2017 *apud* Silva *et al*, 2019, p. 4), “[...] o VfM representa o valor monetário do capital do setor público poupado pela adoção de PPP [...]”. Ou ainda, conforme a figura 7 ilustra, a diferença financeira em relação ao Comparador do Setor Público (*Public Sector Comparator* - PSC).

Figura 7: Value for Money vs. Public Sector Comparator



Fonte e elaboração: UNKOVISKY, I. *Importance of contract management in PPPs*. 2016.

Petersen (2019 *apud* Silva *et al*, 2019) afirma que a forma mais comum de avaliar uma PPP é confrontando-a ao PSC por intermédio do VfM.

Silva (2018), contudo, pondera que o cálculo do PSC se baseia em cenários hipotéticos, incorporando subjetividade e possibilidade de vieses. O autor acredita que os modelos financeiros do PSC podem conter erros em suas premissas, e principalmente na avaliação do risco, ao captar, quantificar e mensurar o valor. Mesmo a escolha da taxa empregue para calcular o Valor Presente Líquido (VPL) pode levar a diferentes números, mudando a escolha pela PPP ou não.

O VfM permite medir e confrontar os retornos à sociedade de cada modelo de contratação, sob aspectos qualitativos e quantitativos. Portanto, não consiste somente na comparação de custos financeiros, uma vez que a análise VfM busca encontrar consistência entre economia, eficiência e eficácia. Vale lembrar que o VfM não é considerado simplesmente uma ferramenta ou uma metodologia, mas uma forma de refletir sobre bom uso dos recursos (Itaparica, 2023).

Carmo (2023) ressalta que é a competência na distribuição dos riscos que possibilita o VfM, que, em última instância, se refere aos ganhos de eficiência.

Segundo Martins e Viana (2019) o objetivo principal da alocação de riscos é maximizar o VfM do projeto. Sendo assim, o VfM em PPP depende substancialmente de como ocorre a alocação dos riscos do projeto.

Especificamente em relação ao Brasil, Ribeiro; Prado (2007) argumentam que o país se ressentia da consolidação de “boas práticas” de apreciação de projetos públicos o que gera insegurança ao processo. Como exemplo os autores argumentam sobre a utilização do *Capital Asset Pricing Model* (CAPM)<sup>24</sup> como ferramenta alternativa de avaliação de projetos.

“[...] há uma série de indefinições sobre o modo de calcular o risco do país e o risco relativo ao setor em que se enquadra o projeto, se é recomendável considerar o risco do país pela curva ou na ponta, e qual seria a fonte de dados utilizada para chegar-se ao  $\beta$  (beta) setorial (variável da fórmula CAPM) [...]” (Silva, 2018, p. 48).

#### 4.2.2 A questão do risco

As PPP deveriam estar voltadas para a minimização “dos riscos dos investimentos do setor privado em empreendimento mobilizados pelo setor público, de forma a garantir retornos financeiros ao investidor privado” (Junior, Novaes e Nassif, 2023, p.2).

Desse modo, de acordo com Sant’Anna (2018) os riscos, previamente estabelecidos podem ser alocados a uma parte ou outra dentro do instrumento contratual e, segundo Junior; Novaes; Nassif (2023), a precificação do risco é um ônus mensurável que moldam as garantias a serem estabelecidas. Ou seja, uma característica das PPP é, sem dúvida, “[...] a repartição dos riscos entre os entes parceiros, por meio da transferência de recursos ou de outras garantias do setor público para a iniciativa privada” (Junior; Novaes; Nassif, 2023, p.6).

Conforme aponta Marques Neto (2005), os riscos são específicos às peculiaridades do escopo, à atratividade e ao modelo de negócio de cada parceria, e diferenciam-se do regime tradicional de repartição de responsabilidades. Por conseguinte, os riscos compartilhados necessitarão estar particularmente e absolutamente bem definidos e detalhados nos contratos. Isso é singularmente significativo pois, segundo Pereira (2020), ao “perceber” maiores riscos, o ente privado requer em contrapartida um maior “prêmio de risco” que se reflete em preços maiores.

Já para Pereira (2020, p.), as PPP brasileiras, tal qual a experiência portuguesa, pecam no “[...] compartilhamento insuficiente e impreciso de riscos”.

---

<sup>24</sup> Modelo financeiro utilizado para precificar um ativo e estimar seus retornos (Silva, 2018).

Como a intenção é a atratividade do projeto, Silva (2022) argumenta que a qualidade da estruturação técnica do projeto e a confiabilidade das estimativas nele inseridas, reduzem a percepção do risco pelo potencial parceiro investidor, pois diminuem a incerteza das projeções e mitigam a ocorrência de futuras frustrações e discussões de reequilíbrio contratual.

A identificação e alocação dos riscos estão intrinsecamente atrelados às responsabilidades dos parceiros. A teoria sugere que os riscos devam ser distribuídos de acordo com uma maior ou menor capacidade de gestão e ainda, com o menor custo econômico para cada risco apontado. “O risco deve ser alocado ao parceiro que melhor consegue compreendê-lo, mitigar a probabilidade de ocorrência e, caso ocorram, minimizar os impactos e os custos envolvidos” (Itaparica, 2023, p. 37). Vale lembrar que quanto maior a magnitude ou o número dos riscos alocados ao ente privado, maior será o prêmio pelo risco, ou seja, o retorno financeiro que será exigido pelos investidores.

Segundo Martins; Viana (2019), a alocação dos riscos em contratos de PPP sofre com a carência de uma abordagem mais técnica por parte dos gestores públicos, bem como da ausência frequente de capacidades específicas quando da constituição das equipes multidisciplinares incumbidas de estruturar os projetos, particularmente na fundamentação econômica da alocação dos riscos.

Silva (2018) elenca alguns elementos que impactam o discernimento, a definição, a estimação, a alocação e a partilha apropriada do risco nas PPP, além de influenciar negativamente a relação custo-benefício para o setor público: a ausência de um mercado consolidado para financiamento de terceiros em PPP; o dinamismo das mudanças no setor analisado em projetos de longa duração; a existência de setores com alto nível tecnológico e/ou de alta intensidade de interação com outros setores; a incerteza inerente a alguns setores, dificultando a definição clara das áreas de responsabilidade do cliente e do contratado; e setores e/ou projetos com elevados custos de operação e manutenção.

Ainda segundo Silva (2018), riscos mal mensurados e gerenciados interferem no cálculo do custo-benefício, no VfM e na comparação deste com o PSC.

Em uma outra linha de abordagem, Mazzucato (2014, p. 48) aponta para a constatação de que “[...] o risco de certos investimentos é alto demais para que uma única empresa ou consórcio possa arcar com ele”. Argumenta ainda, que o que se

deve discutir em relação aos riscos é a forma precisa de atuação que cada ente realisticamente terá em um cenário imprevisível e complexo.

A história revela que as áreas onde o cenário de risco, pressupõem grandes investimentos financeiros, estão atreladas a altos níveis tecnológicos e grandes riscos mercadológicos, além de longos períodos de exposição ao tempo, “[...] tendem a ser evitadas pelo setor privado e exigem grandes montantes de financiamento (de diferentes tipos) do setor público” (Mazzucato, 2014, p. 49).

A autora relembra que a relação financeira entre risco e retorno<sup>25</sup> permeia as decisões de investimento privado. Contudo, “os riscos têm sido assumidos como um esforço coletivo, enquanto os retornos não têm sido distribuídos coletivamente”. E sobre essa mesma relação no âmbito das parcerias entre o público e o privado, argumenta que “fala-se muito na parceria entre o governo e o setor privado, mas enquanto os esforços são coletivos, o retorno continua privado” (Mazzucato, 2014, p. 204). É o que se denomina de “risco socializado e recompensa privatizada” (Mazzucato, 2014, p.222).

#### 4.2.3 Considerações Parciais

Apesar de indicada pelo BM, a comparação entre o VfM e o PSC para fins de avaliação, sobre a oportunidade de se estruturar uma PPP ou não, logo na fase inicial do projeto, possibilita conclusões baseadas em dados e informações iniciais que afetam a robustez e a confiança do método. Cabe ressaltar, contudo, que não há outra metodologia tão disseminada para esse tipo de avaliação e que sua constante utilização, revisão e aperfeiçoamento tem contribuído para a manutenção do VfM como padrão de análise.

Compreende-se a necessidade lógica de se ter disponível o VfM na fase de estruturação, mas sua mensuração deveria ocorrer ao longo do ciclo de vida do projeto, a fim de ser possível avaliar a manutenção da eficiência administrativa na escolha pela PPP. Ocorrendo na fase inicial, a comparação entre VfM e PSC é realizada com dados e informações preliminares, insuficientes para a construção de um correto fluxo de caixa do projeto, que incorpore todos os custos e a valoração dos riscos.

---

<sup>25</sup> De forma geral, quanto maior o risco de um investimento, maior será o potencial de retorno e vice-versa (Lopes e Vasconcellos, 2008).

Ademais, o PSC também parte de um cenário construído com base em expectativas, hipóteses e em premissas na avaliação dos riscos. O que aprofunda o viés do erro da comparação.

Em um contexto em que o risco é o fator preponderante para atratividade do negócio, que o setor privado busca sempre minimizar riscos e maximizar retornos, e que riscos maiores pressupõem maiores garantias, os riscos precisam estar bem estabelecidos, detalhados e pactuados.

Há, contudo, nos projetos de PPP, uma ineficiência de abordagem. Ela deveria ser mais técnica, principalmente na fundamentação econômica da alocação dos riscos. Além disso, o mercado para o financiamento de terceiros é pouco desenvolvido para projetos de longa duração e o dinamismo e as incertezas nos setores são uma constante.

Isso contribui para que a eficiência comparativa do modelo VfM x PSC seja questionada, tanto quanto aos retornos proporcionados à sociedade, quanto na correta aproximação ao real custo-benefício de uma opção pela PPP. Do mesmo modo, a repartição e mensuração econômica dos riscos entre o ente público e o privado é também constantemente refutada. Certo é que o ente privado entende e avalia essa situação, passando a querer maiores e melhores garantias para aderir ao projeto.

Então, dada a magnitude, imprevisibilidade e complexidade das questões afetadas aos riscos envolvidos, faz-se necessário introduzir nas considerações sobre a repartição entre os parceiros, as verdadeiras possibilidades de atuação dos entes público e privado, ou seja, o quanto cada qual vai efetivamente “financiar” o risco. Isso tem a ver com o papel do Estado enquanto empreendedor e em como a sociedade entende essa opção pela distribuição do risco.

As tentativas de projetos da MB na modalidade PPP apresentam, quando existentes, estudos da relação VfM x PSC não significativos e com uma grande dificuldade em apresentar, mensurar e propor a divisão e o tratamento dos riscos associados.

#### 4.3 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI)

Segundo Fonseca; Chaves; Tristão (2022), o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) foi originalmente concebido para suplantiar incertezas

constatadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) de aparentes irregularidades em consentimentos para a realização de estudos de projetos efetuadas nas concessões e parcerias entre 2007 e 2011. Desse modo, o Decreto nº. 8.428, de 2 de abril de 2015, regulamentou a aplicação do disposto no art. 21 da Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), e do art. 31 da Lei nº. 9.074, de 7 de julho de 1995, passando a Administração Pública a empregar cada vez mais o PMI, na tentativa de aperfeiçoar a estruturação e apresentação de projetos, pesquisas, apurações, levantamentos, referências, averiguações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

“O PMI consiste em um mecanismo do setor público para receber as percepções da iniciativa privada sobre um projeto. Por essa ferramenta, o setor privado realiza os estudos técnicos iniciais, que durante as fases de enquadramento e estudo são analisados e refinados. Ainda na fase de enquadramento, é avaliado se a melhor modelagem para o projeto é a PPP, ou seja, se esse modelo é mais benéfico que a forma tradicional de provisão e que a concessão comum. Em muitos casos, isso é feito através da técnica *Value for Money*, definido como a combinação ótima entre custo de vida total do projeto e a qualidade” (Azevedo, 2016, p.34).

O PMI é um chamamento público à iniciativa privada para a [elaboração de estudos atinentes a projetos de interesse público](#). Os entes privados financiam e concebem propostas contendo informações sobre projetos a serem desenvolvidos. Objetiva-se a realização de estudos de viabilidade, investigações, levantamento de dados, cronogramas e informações técnicas para a modelagem de futuras parcerias. Visa o ente público captar a expertise privada, por intermédio do compartilhamento de informações, novas ideias e inovações (Gouveia, 2020).

Contudo, conforme ressalta Pereira (2023), se a Administração Pública não possuir as capacidades essenciais para examinar o que foi proposto, e, aceitar sem critério, há o risco de ser submetida aos interesses da iniciativa privada. Ainda segundo a autora, o caminho para mitigar esse risco é investir em capacitação técnico-institucional, zelar pela transparência e registrar no próprio edital de chamamento público, o que pode ou não ser feito.

Pereira (2019) afirma que as ideias oriundas da iniciativa privada necessitam que os governos tenham capacidades mínimas para separar e criticar o que é ficção do que é realidade.

Segundo Silva (2022), estudos originados na iniciativa privada por intermédio de PMI podem até contornar a carência inicial de recursos e disponibilizar uma opção à contratação pública usual. Contudo, o setor público não fica dispensado e

precisa estar capacitado para: analisar criticamente, selecionar e avaliar os estudos que precisam ser complementados ou ajustados.

Ainda segundo mesmo autor, “a dificuldade de contratar consultorias torna muito atrativa a obtenção dos estudos via PMI” (Silva, 2022, p. 296), modalidade em que a iniciativa privada apresenta os projetos, dispensando a necessidade de aporte financeiro pelo poder público, na fase inicial do processo.

Fonseca; Chaves; Tristão (2022), avaliam que realizar estudos de viabilidade dos projetos por intermédio do PMI possui maior potencial de qualidade técnica, sem qualquer aporte preliminar de recursos públicos. Porém, destacam os autores que,

“[...] a efetiva realização de seu potencial depende também (e de maneira simbiótica) das condições de contorno existentes do projeto que se pretende estruturar, notadamente em relação à percepção de sua viabilidade econômica, à credibilidade dos gestores públicos diretamente envolvidos e à estabilidade política da coalização que patrocina a política pública subjacente. Na ausência desses elementos, o mecanismo do PMI pode enfrentar muita dificuldade em entregar os resultados esperados” (Fonseca; Chaves; Tristão, 2022, p. 185).

Reforçando a importância do aspecto da gestão política, Fonseca; Chaves; Tristão (2022) analisam como a credibilidade governamental, na condução do processo até a ocorrência do certame licitatório, é fator preponderante para o desfecho favorável do PMI, na medida em que as empresas e/ou consultorias somente participarão de forma efetiva do processo e irão elaborar bons projetos, se identificarem que o governo tem as capacidades técnicas e as condições políticas vitais para encaminhar o processo até que o contrato de concessão seja assinado.

Tanikawa (2019), aponta para um considerável índice de fracasso nos estudos de viabilidade vinculados ao PMI em vários setores. Ela ressalta a necessidade do aprofundamento e aprimoramento da estruturação dos projetos de viabilidade técnica, ambiental, regulatória, jurídica e de demanda. Destaca como principais os estudos econômico-financeiros relacionados aos financiamentos e às garantias, bem como, aos inerentes aos riscos e retornos tangíveis e intangíveis esperados. Para a autora, o aperfeiçoamento dos estudos de viabilidade tenderia a reduzir os conflitos ente os entes públicos e privados na elaboração dos contratos de concessões ou PPP.

Segundo Silva (2022), a estruturação de projetos pelo PMI incorpora riscos originários de interesse divergentes e ocasiona discrepâncias de informação que podem interferir no modelo do projeto. “Conclui-se que a obtenção de estudos por meio de PMI é uma opção em que o setor público pode encontrar facilidade para

iniciar projetos; porém, certamente ainda terá de empreender muito esforço para concluí-los com sucesso” (Silva, 2022, p. 296).

Segundo Thamer; Lazzarini (2015), as PPP devem proporcionar às empresas parcerias um diferencial competitivo relevante ao adicionarem competências complementares ao setor privado.

Os autores seguem afirmando que o PMI contribui para um maior comprometimento do parceiro privado já nas fases iniciais da PPP, atenuando, principalmente, as dificuldades na modelagem financeira dos projetos. O envolvimento do ente privado na determinação dos níveis de retorno e risco visa aumentar a chance de sucesso das iniciativas, uma vez que o ciclo de vida de um projeto de PPP percorrerá alguns períodos eleitorais e, presumivelmente, passará por mudanças de ideologia no poder instituído. De forma efetiva, o que distancia o investidor privado são as dificuldades de projetar taxas de retorno lucrativas para o investimento realizado; e a insuficiência na estruturação de garantias, pela possibilidade de aumento do risco na relação contratual de longo prazo.

Por outro lado, Fonseca; Chaves; Tristão (2022), alegam que no PMI

“[...] o valor nominal máximo para eventual ressarcimento dos projetos ou estudos, além de ter que ser fundamentado em prévia justificativa técnica, não poderá ultrapassar, em seu conjunto, 2,5% do valor total estimado previamente pela administração para os investimentos necessários à implementação do empreendimento ou para os gastos necessários à operação e à manutenção do empreendimento durante o período de vigência do contrato, o que for maior” (Fonseca; Chaves; Tristão, 2022, p.188).

Segundo os autores, esse talvez seja o principal problema na elaboração do edital de chamamento do PMI, uma vez que a necessidade da justificativa técnica, que precede à definição do valor estimado, do quanto deve ser investido ou gasto na execução e na continuidade do empreendimento, pode ser bem complexa, requerendo um elevado grau de conhecimento do negócio. Além disso, o valor do investimento necessário ao projeto é uma das informações mais relevantes do estudo, pois é o elemento que subsidiará a Administração Pública na modelagem da desestatização ou do contrato de parceria. Desse modo, se caracteriza uma barreira adicional à montagem do edital, pois a Administração fica na dependência de obter, pelo menos uma aproximação do valor que ela pretende, justamente do resultado do estudo objeto do próprio chamamento.

#### 4.3.1 Considerações Parciais

O primeiro aspecto a ser considerado é que o PMI nasce para combater pressupostas irregularidades apontadas pelo TCU na autorização de estudos privados para projetos públicos. Ou seja, visava, em seu início regular a relação entre os entes públicos e privados nas concessões evitando distorções e privilégios.

O PMI é uma excelente forma de “captar” a percepção do empresariado quanto a determinado projeto. Pois, permite tratativas técnicas que podem dissolver “gargalos”, principalmente aqueles atrelados aos riscos, financiamentos e garantias.

Mas as tratativas técnicas precisam de profissionais capacitados em ambos os lados da parceria e de ampla transparência a fim de não comprometer a licitude das avaliações. Sobre esse ponto, a credibilidade e a estabilidade política são primordiais.

Além da questão política que permeia todo o processo de conflitos de interesses, os fracassos nos PMI estão vinculados às especificações nos estudos de viabilidade econômico-financeiras para suportar relações contratuais de longo prazo, atinentes à relação risco-retorno, às condições de financiamento e de garantias dos projetos, mais do que nos demais estudos de viabilidade técnica, ambiental, regulatória, jurídica dentre outras.

Para o edital de chamamento do PMI faz-se necessário estabelecer uma aproximação do valor a ser investido ou dispendido na operação e na manutenção do empreendimento. Esse valor servirá, a princípio para estabelecer o ressarcimento aos estudos e projetos inicialmente efetuados pela empresa. Contudo, afora a complexidade que envolvem a estimativa desses valores, a melhor fonte de informações advém dos próprios estudos efetuados pela iniciativa privada. As chances de comprometimento do edital são grandes, comprometendo o próprio instrumento legal.

As características dos projetos da MB, apresentadas no próximo capítulo, dificultam a instrumentalização do PMI na estruturação de uma parceria privada. Seja por questões tecnológicas, seja pelos valores e prazos envolvidos, seja pela dificuldade em mensurar e definir riscos, seja pela característica reservada do escopo dos projetos.

## 5 PPP NO MD E NA MB

O alto grau em sofisticação tecnológica, os prazos extensos de maturação e os valores elevados de contratos, dentre outras características peculiares aos projetos do Setor de Defesa, principalmente os atrelados à atividade fim das Forças, desencadeiam especificidades na modalidade de PPP que precisam ser tratadas por intermédio de normas exclusivas.

Os trâmites dos projetos de PPP no MD e na MB, as tentativas de implementação ocorridas na Força Naval e a experiência nos projetos de Defesa do Reino Unido em PPP, que servem de parâmetro e contraponto à experiência nacional, também são abordados no decorrer do capítulo.

### 5.1 LIMITES VINCULADOS AOS PROJETOS DE DEFESA

“[...] programas de defesa são programas de alto custo, são programas de longo prazo de execução, trabalham na fronteira do conhecimento, são tecnologias sensíveis, são tecnologias negadas [...] nós temos aqui um aparato jurídico que se contrapõe a isso, inibe investimento, inibe o apetite ao risco”.<sup>26</sup>

Segundo Silva *et al* (2019), as características dos projetos de Defesa, fortemente atrelados a questões afetas à segurança nacional, geram resistência à modalidade de PPP. Tais projetos permanecem atrelados ao financiamento e às provisões públicas.

Silva *et al* (2019) continua argumentando que os projetos de Defesa são altamente intensivos em tecnologia e pela perspectiva do prazo, podem perder sua viabilidade, uma vez que durante o processo, o avanço tecnológico pode deixar obsoleto o objeto em foco na modelagem da PPP.

Já para Basit (2018), os atrasos advindos da insuficiência de recursos financeiros, como a extensão de contratos causada pela repactuação de prazos também podem tornar os projetos inviáveis.

Amarante; Franco (2017) sustentam que, como as tecnologias e sistemas de defesa são sofisticados, os países com economias emergentes e limitações de recursos financeiros, para contemplarem suas necessidades de modernização, têm

---

<sup>26</sup> Trecho da Entrevista do Comandante da Marinha, Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen, ao canal “Personalidades em Foco”, em 19 de fevereiro de 2024 (trecho de fala iniciado a 1 hora, 44 minutos e 45 segundos de vídeo). Disponível em: [https://youtube.com/live/2S4ly\\_YbevY?feature=shared](https://youtube.com/live/2S4ly_YbevY?feature=shared). Acesso em 19 de fevereiro de 2024.

necessariamente que escolher entre a autonomia produtiva ou a inserção internacional, inserindo-se em uma cadeia externa de valor global, ou, de outro modo, devem escolher entre o modelo de PPP ou a aquisição de oportunidade.

De acordo com Basit (2018), são necessárias diretrizes claras e um arcabouço legal exclusivo para a modalidade de PPP em projetos do Setor de Defesa. A argumentação decorre: da peculiaridade dos desafios operacionais únicos; pelos riscos e responsabilidades que se diferenciam dos demais setores para os entes público e privado; pela necessidade de maior flexibilidade nos contratos, que devem proporcionar respostas oportunas; e pelos elevados investimentos que ficam acima das possibilidades das empresas, uma vez que “[...] o ambiente de segurança global é dinâmico, de rápida mudança e imprevisível” Basit (2018, p.44).

De forma complementar, Basit (2018, p. 42) alerta que, “[...] as PPP em defesa são maiores em escala e envolvem requisitos que são mais difíceis de definir e não são comumente encontrados no setor privado, por serem exclusivos às Forças Armadas”.

A utilização de PPP no Setor de Defesa traz uma questão controversa: a terceirização de atividades nas operações em primeiro escalão, principalmente nas chamadas “operações militares críticas”, já que institucionalmente, a responsabilidade para executar programas de defesa nacional é das FA e não do setor privado (Basit, 2018).

Silva (2018) defende que:

“[...] a terceirização de operações de linha de frente, independente da moldura contratual, permanecerá controversa, independentemente dos modos de contratação. O cerne do debate envolve uma questão de política pública sobre o que deve ou não ser terceirizado” (Silva, 2018, p.80).

Santos; Quintal (2016, p. 178) complementam que, “as formas de participação de particulares nas atividades desempenhadas pelo Estado sempre foram alvo de muitas controvérsias doutrinárias”. Os debates versam sobre a atuação do setor privado em funções típicas do Estado, se somente em atividades-meio ou se podem se estender às atividades-fim<sup>27</sup>.

De acordo com Rodrigues (2008 *apud* Santos; Quintal, 2016), a maior questão, contudo, se refere à possibilidade de delegação de poderes públicos

---

<sup>27</sup> Entende-se por atividades-fim da MB aquelas relacionadas diretamente a prática da contraposição de ameaças à defesa e soberania nacionais. Já atividades-meio são atividades, tarefas e atribuições relativas ao apoio necessário para a contraposição ao inimigo.

quando o monopólio do emprego da força é exercido exclusivamente pelo Estado. A interpretação é que

“[...] os poderes públicos devem estar sob tutela de órgãos e entidades que se encontrem exclusivamente a serviço do interesse público. Nesse contexto, não há um monopólio estatal sobre a segurança, mas sobre o uso da força garantindo o monopólio do emprego da força ao Estado” (Rodrigues, 2008 *apud* Santos; Quintal, 2016, p. 178).

No entendimento de Santos; Quintal (2016), a jurisprudência que predomina no atual ordenamento jurídico brasileiro, decorrente de decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 2009, sobre a questão da delegação do poder de polícia a particulares, impede a MB de utilizar o modelo de PPP vinculadas às atividades eminentemente militares e/ou atreladas às funções de combate em um possível teatro de operações, sendo estas exclusivas do Estado. Esta análise deriva de que o exercício do poder de polícia está dividido em quatro atividades distintas: legislação, consentimento, fiscalização e sanção. Contudo, somente o consentimento e a fiscalização podem ser delegados ao ente privado. As demais originam-se do poder de coerção do Estado. Lembrando que segundo Amorim (2012, p.10), “[...]a defesa nacional não é delegável”.

Basit (2018), ressalta que o setor privado dos países em desenvolvimento, tais como o Brasil, não domina o conhecimento, nem possui a base tecnológica necessária para encarregar-se de projetos com a complexidade dos vinculados à aplicação militar da Defesa Nacional, ficando restritos aos projetos da área de apoio.

Para Sarmiento (2013 *apud* Vasconcelos 2014, p. 39), de forma geral, as PPP nas Forças Armadas pelo mundo não têm sido empregues nos projetos que se relacionam às operações militares de segurança nacional ou que tenham a ver com a utilização de equipamentos estritamente militares e confidenciais. Entretanto, “[...] nas funções de apoio, equipamentos de uso não exclusivo e em serviços administrativos e logísticos as PPP têm sido utilizadas como forma de promover investimentos no setor”.

“As PPP no Setor de Defesa são maiores em escala e envolvem requisitos que são mais difíceis de definir e que não são comumente encontrados no setor privado, ou seja, são exclusivos das FA. Essas características são desafios únicos no processo de licitação, no gerenciamento de mudanças nos requisitos e na garantia de desempenho satisfatório” (Silva, 2018, p. 79-80).

O “[...] sucesso das PPP depende da correta alocação de riscos” (Carmo, 2023, p. 33-34). Para as atividades-fim, o ambiente operacional sujeito a constantes ameaças dificulta a estimativa correta e a distribuição eficiente dos riscos.

Como cabe ao parceiro privado a absorção dos riscos técnicos e operacionais, quando aliada à dificuldade de prever e distribuir, ocorre uma pressão pelo aumento dos valores do contrato, comprometendo o VfM, um dos benefícios das PPP. Este fato, aumenta a dificuldade das empresas em “[...] se dispor a compartilhar os riscos associados aos Projetos Estratégicos da Marinha relacionados à atividade-fim” (Carmo, 2023).

Para tanto, ainda de acordo com Carmo (2023), seria essencial que a mentalidade marítima estivesse amplamente disseminada na sociedade. O parceiro privado deveria conhecer e saber a importância dos Elementos do Poder Marítimo, notadamente, o Poder Naval, o que, infelizmente não ocorre no país.

Então, de acordo com Carmo (2023), podemos inferir que a mentalidade marítima é essencial para despertar o interesse das empresas nos Programas Estratégicos da Marinha.

O próprio Comandante da Marinha ressaltou esse aspecto em entrevista ao canal do YouTube “Personalidades em Foco”: “[...] mas, entender o mercado de defesa não é simples para quem não tem uma mentalidade de defesa ou pra quem não tem a percepção de ameaça [...]”.<sup>28</sup>

Fonseca Júnior (2015) também explora essa linha de abordagem e infere que, diferentemente dos países com maiores índices de desenvolvimento econômico e principalmente educacional, no Brasil, quando o tema é Defesa Nacional, a sociedade não identifica sua relevância. Não há por parte da população a percepção de que, o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida, com segurança, somente serão possíveis se o Estado possuir uma capacidade de defesa compatível com sua estatura geopolítica. Não há, desenvolvida e disseminada em nossa sociedade, a correlação ente defesa e desenvolvimento nacional.

A consequência, continua Carmo (2023), há a dificuldade na estruturação de contratos de PPP que oportunizem os Projetos Estratégicos da Marinha atinentes à

---

<sup>28</sup> Trecho da Entrevista do Comandante da Marinha do Brasil, Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen, ao canal “Personalidades em Foco”, em 19 de fevereiro de 2024 (trecho de fala iniciado a 1 hora, 42 minutos e 28 segundos de vídeo). Disponível em: [https://youtube.com/live/2S4ly\\_YbevY?feature=shared](https://youtube.com/live/2S4ly_YbevY?feature=shared). Acesso em 19 de fevereiro de 2024.

atividade-fim, pois o setor empresarial dificilmente está propenso a compartilhar os riscos inerentes a eles.

Já os projetos vinculados às atividades-meio, ainda segundo Carmo (2023), possuem uma atratividade mais ampla, em virtude da maior similaridade com os projetos civis de outras esferas, tanto públicas como privadas, tornando-se mais fácil estimar e distribuir de forma eficiente os riscos envolvidos.

Parker; Hartley (2003, *apud* Vasconcelos, 2014), em uma outra esfera de abordagem, alegam que os projetos de defesa possuem pouca eficiência econômica para a geração de contratos. Segundo os autores, há problemas significativos nos compromissos de longo prazo, dadas as indeterminações no âmbito da defesa. As incertezas são atinentes: à alta tecnologia e à obsolescência rápida dos sistemas de defesa; à natureza complexa da provisão de defesa; à imprevisibilidade de atuação; e aos elevados custos de se manter disponível e operacional. O Setor de Defesa é, portanto, extremamente propício a falhas de informação e assimetrias.

Na visão de Aratia (2003, *apud* Vasconcelos, 2014) torna-se

“[...] impraticável esperar que todos os requisitos potenciais durante a vida de uma PPP possam ser abordados em um contrato. A PPP deve ter um mecanismo construído em que permite mudanças relativamente rápidas, especialmente com previsões para mudanças durante o tempo de guerra” (Vasconcelos, 2014, p. 41).

### 5.1.1 Considerações Parciais

Afora as questões, já abordadas, sobre as dificuldades da modalidade de PPP no Brasil, particularmente os projetos do Setor de Defesa Nacional e, especificamente àqueles afetos à MB possuem singularidades que inibem a atratividade do ente privado.

Constata-se que o ambiente onde a segurança nacional opera é dinâmico e imprevisível, propício a falhas de informação e assimetrias.

Desse modo, os projetos de Defesa, destacando-se os vinculados às atividade-fim, possuem alta complexidade, são intensivos em tecnologia, porém com alta obsolescência e perduram por longos prazos. Tais fatores elevam sobremaneira os custos dos projetos que, necessitando de elevados investimentos, geralmente, acima das possibilidades das empresas, implicam em mecanismos de financiamentos, garantias e provisões públicas para as contrapartidas.

Além disso, o Setor de Defesa se ressentido de diretrizes claras e de normatização específica, seja porque seus requisitos são mais difíceis de definir e não são comumente encontrados no setor privado, seja por possuírem uma tipificação de riscos única e, conseqüentemente uma repartição de riscos também particular, seja pela necessidade de maior flexibilidade nos contratos.

Ademais, a questão da terceirização do setor privado em áreas eminentemente militares, exclusivas do Poder de Estado, direciona a modalidade de PPP, no Setor de Defesa, para projetos da área de apoio.

Entretanto, o mais sensível é a particularidade da ausência de uma mentalidade de defesa, mormente de uma mentalidade marítima, disseminada e discutida de forma ampla pela sociedade. A inexistência de uma definição política e social que responda à questão: “que Forças Armadas queremos?”, compromete a destinação pública de recursos orçamentários. Como consequência, a falta de recursos para o setor se reflete na percepção, pelas empresas, de um insuficiente comprometimento público e, conseqüentemente na pouca atratividade dos projetos.

## 5.2 OPERACIONALIZAÇÃO DE PPP NO MD E NA MB

O trâmite das PPP nas Forças Armadas foi formalmente estabelecido em 2014, quase dez anos completos após a Lei 11.709, Lei das PPP (Pereira, 2020).

A Portaria n.º 1.851, de 24 de julho de 2014, do Ministério da Defesa (MD), “[...] definiu as diretrizes a serem seguidos em todas as fases de tramitação dos projetos de PPP no âmbito das Forças Armadas, desde a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos contratos” (Medeiros, 2020, p.34).

Pereira (2020) ressalta que, a Portaria Normativa n.º. 1.851 do MD, é a diretriz para as PPP no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. O normativo também estabelece os temas prioritários para os projetos de PPP e que eles devem estar alinhados à Política Nacional de Defesa (PND) e à Estratégia Nacional de Defesa (END).

Em seu artigo oitavo, “[...] a Portaria estabelece que a execução, a fiscalização e o acompanhamento dos contratos de PPP caberão aos respectivos órgãos proponentes, mas com a supervisão do MD” (Medeiros, 2020, p. 34).

De acordo com o artigo segundo da Portaria Normativa nº. 1.851 do MD, afora os preceitos fixados em regulamentos próprios, a elaboração de projetos de PPP igualmente deve agregar os seguintes componentes:

“[...] os enunciados da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e das políticas de interesse do governo; o planejamento estratégico do órgão proponente; as orientações do MD quanto às iniciativas de articulação e equipamentos de defesa; e os planos de equipamentos e procedimentos aplicáveis à compra, à contratação e ao desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa prescritos pela Lei n.º 12.598 de 21 de março de 2012” (Brasil, 2014b).

A Portaria determina, como prioritário, para a concepção de projetos de PPP do Setor de Defesa as seguintes temáticas:

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

Outro aspecto em que as Forças Armadas devem ter atenção, aparece descrito no parágrafo único do artigo sétimo, definindo que os recursos orçamentários atinentes ao cumprimento das contratações resultantes dos procedimentos licitatórios transcorrerão, por via de regra, à conta do planejamento orçamentário e financeiro de cada órgão proponente (Brasil, 2014b).

Para Silva (2018), os projetos prioritários deveriam contar com aportes orçamentários que garantissem sua execução continuada. Ademais, estão inseridos no Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED), principal instrumento do Estado para garantia do fornecimento dos meios às FA.

De acordo com o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) os projetos do PAED carecem de recursos específicos para serem concretizados. Devem compor a estrutura programática orçamentária dos próximos Planos Plurianuais, no horizonte temporal de 20 anos. Como demandam grandes necessidades de recursos, as parcelas destinadas no Orçamento da União são insuficientes, o que torna o financiamento o principal desafio. Sob essa questão, as garantias públicas suficientes e compatíveis são o pressuposto básico para viabilizar os projetos.

Silva (2018) aborda que o Orçamento da União é caracterizado por ações de curto prazo, focando em discussões no domínio da Lei de Orçamento Anual (LOA),

na qual, o planejamento e a perenidade de execução de programas de longo prazo, como os programas e projetos de Defesa, perdem relevância.

### 5.2.1 PPP na MB

Apesar de quase duas décadas que a Lei 11.709/2004 foi sancionada, a pouca experiência e o conhecimento sobre a abordagem das PPP suscitam questionamentos sobre sua aplicabilidade na MB e, em um cenário de indisponibilidade orçamentária, obstaculizam a tomada de decisões mais apropriadas (Carmo, 2023).

Segundo Souza (2022, p. 7), “[...] a Marinha do Brasil (MB) iniciou a institucionalização desse instrumento somente a partir de 2010 [...]”.

A PPP é disciplinada internamente na MB por intermédio de circulares anuais específicas da SGM, que divulga e dissemina a estrutura e os procedimentos para implementação de PPP na Força Naval (Brasil, 2024).

Segundo a alínea “g” do item 3.3 da Circular nº.10/2024, de 8 de janeiro, da Secretaria Geral da Marinha, o modelo de PPP utilizado no Brasil “não pode ter como objeto atividades exclusivas do Estado”. O item 3.4 indica ser usual as OM utilizarem-se de serviços de empresas de consultoria ou entidades especializadas na estruturação de projetos de PPP. Os itens seguintes enumeram os estudos que compõem os projetos e os instrumentos utilizados (Brasil, 2024).

“O edital e a minuta de contrato de uma PPP para a realização de uma licitação são resultantes de uma série de estudos e projetos [...]” (Medeiros, 2020, p.35). Os estudos requererão pessoal multidisciplinar qualificado e, para isso, a MB pode se valer de serviços prestados por empresas de consultoria.

O subitem 3.6 da Circular n.º 10/2024, da SGM destaca:

“a) abertura de chamamento público, via procedimento de manifestação de interesse, conforme o Decreto n.º 8.428 (Brasil, 2015); b) utilização da estrutura interna da própria administração pública; c) convênio/acordo de cooperação técnica com entidades fomentadoras de projetos de PPP, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento; d) contratação de serviços técnicos profissionais especializados; e) receber sugestões de projetos, sendo vedado qualquer ressarcimento; ou f) celebração direta de contrato de prestação de serviço técnicos profissionais especializados diretamente com o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP)” (Brasil, 2024).

O FAEP pode ser contratado de modo direto por órgãos e entidades da administração pública para propiciar capacidades técnicas e profissionais especializadas visando à estruturação de contratos de PPP (Brasil, 2024).

Cabe ainda a SGM determinar de que forma as Diretorias Especializadas (DE) atuarão nos processos das PPP. Desse modo, o apoio técnico essencial às organizações militares (OM) proponentes é tarefa da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), considerada Organização Militar Orientadora Técnica (OMOT), sendo, portanto, referência técnica no assunto; e cabendo à Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha (COrM) atuar na interlocução e no relacionamento extra-MB, coordenando as tratativas junto ao PPI, no intuito de viabilizar a execução de projetos de PPP (Silva, 2018).

O subitem 5.3 da Circular nº10/2024 especifica quais são os estudos sob a responsabilidade da OM Proponente: “[...] de demanda; de arquitetura e engenharia; socioambiental; de avaliação econômica e financeira; de modelagem de negócio e de modelagem jurídica” (Brasil, 2024). Compete à OM Proponente escolher e designar militares e servidores civis para integrarem o comitê gestor da PPP que, com o apoio da DAdM, analisará os estudos citados (Medeiros, 2020).

A referida Circular ainda instrui sobre: a apresentação do pleito de qualificação do projeto na SPPI; as orientações formuladoras do MD e os temas prioritários; e o trâmite do processo na MB, no MD, até chegar à SPPI, ser aprovado na CPPI e publicado em Decreto Presidencial. Uma vez o projeto tendo sido qualificado no PPI, passa a ser “[...] tratado como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios” (Brasil, 2014, item 5.9, p. 4).

Finda a fase de qualificação, o Comitê Gestor da PPP

“[...] constituído por um Coordenador, um Subcoordenador e uma equipe de assessores composta de oficiais/servidores civis capacitados, preferencialmente, nas seguintes áreas do conhecimento: Direito, Engenharia Civil e Economia, além de outras julgadas pertinentes. [...] Caberá a esse Comitê, com a assessoria da DAdM, realizar a análise dos estudos mencionados” (Brasil, 2014, itens 6.2 e 6.3, p. 4-5).

A disponibilidade de uma equipe técnica que estruture e acompanhe o ciclo de vida dos projetos de PPP não é garantia de sucesso, uma vez que

“em virtude de constituir atividade intensiva em recursos humanos, o que limita a capacidade de gerenciamento de vários projetos simultâneos. Uma equipe bem capacitada terá condições para conduzir um número determinado de projetos sem prejudicar a qualidade do resultado, ainda

mais se considerando que essa mesma equipe acaba sendo envolvida em outras frentes e políticas de governo” (Silva, 2022, p. 290).

Somente após cerca de 6 anos da Lei 11.709/2004 que o MD solicitou à MB, por intermédio do Ofício nº 14.355/SEORI-MD, de 24 de novembro de 2010, “[...] os projetos em estudo ou concluídos que poderiam ser executados por PPP” (Medeiros, 2020, p. 38). Todos os projetos atinentes à atividade meio. Foram apresentados então os seguintes projetos: PPP do Arsenal; PPP do CEFAN; e PPP da COGESN.

“Porém, foi somente no final de 2011, por intermédio do MD junto ao MPOG, que estes projetos foram classificados como prioritários para a execução por PPP. Com isso, notamos que somente após sete anos da edição da lei que a MB pôde iniciar a utilização desta nova ferramenta” (Medeiros, 2020, p. 39).

Constam no anexo A as Fichas Resumo e no anexo B as justificativas da MB para a não continuidade dos projetos, na época em que existia o CGP.

Medeiros (2020) apresenta um resumo das justificativas para os três projetos não terem sido transformados em concessões com base na PPP:

“A PPP do AMRJ, que tinha por objetivo a busca da melhoria do desempenho operacional, não deu prosseguimento por questões estratégicas e de dependências. A PPP do CEFAN, que tinha como objetivo a manutenção das instalações com possibilidade de exploração da capacidade ociosa, também não teve prosseguimento em virtude de os estudos de avaliação econômica e financeira terem evidenciado que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos. A PPP da COGESN, que tinha o objetivo de construir PNR na área de Itaguaí, também não deu continuidade devido aos elevados valores das contraprestações, sem a previsão de recebimento dos recursos orçamentários correspondentes. Em outras palavras, o fator preponderante e impeditivo para que se efetive uma PPP tem sido a questão orçamentária e o comprometimento dos já escassos recursos” (Medeiros, 2020, p. 42-43).

A Marinha do Brasil ainda possui o projeto do Museu Marítimo do Brasil (MuMa) que está apresentado em suas linhas gerais no anexo C. O projeto está qualificado no PPI, mas aguarda por uma alternativa financeira que possa viabilizá-lo. Ressalta-se que os estudos preliminares indicam a PPP patrocinada.

### 5.2.2 Considerações Parciais

Desde o final de dezembro de 2004, até a data da Portaria do MD em julho de 2014 são quase dez anos de PPP sem que Setor de Defesa tivesse uma orientação normativa específica para o trâmite das suas iniciativas de PPP.

Mas, o distanciamento da iniciativa privada das Forças Armadas, particularmente na MB, na efetivação de contratos de PPP, está mais fortemente relacionado à desconfiança na capacidade de honrar as obrigações por parte do

poder público, em virtude de fatores políticos e da imprevisibilidade orçamentária do que da ausência de instrumentalização legal.

Apesar das PPP da MB cumprirem todo um trâmite pré-estabelecido, passando por diferentes órgãos internos e do Governo, aumentando assim a robustez da análise e minimizando a ocorrência de questões ou de problemas não identificados anteriormente nos projetos, as amplas e diversificadas verificações, não ajudaram a mitigar a chance de as PPP não atenderem ao propósito para o qual foram concretizadas.

O maior destaque trazido pela Portaria Normativa nº. 1.851 ocorreu da necessidade de se definir quais são os projetos prioritários para as Forças, estabelecidos também temas ou áreas de atuação prioritários, uma vez que o alinhamento com a PND e a END, muito importantes, já ocorriam.

Entretanto, apesar de somente atrelados a atividades de apoio, os projetos, mesmo considerados prioritários não tiveram, por parte dos entes políticos, as garantias dos aportes financeiros necessários e, como os recursos ficaram “por conta” dos orçamentos dos órgãos, não tiveram continuidade.

No caso dos projetos da MB, as questões técnicas, vinculadas aos estudos preliminares, principalmente aquelas relativas ao VfM, evoluíram, mas as questões afetas as restrições orçamentárias não.

Cabe destacar o preocupante descasamento entre o planejamento e a execução dos projetos prioritário das Forças, que geralmente estão inclusos em um lapso temporal de cerca de 20 anos ou mais, baseados na programação orçamentária dos Planos Plurianuais e, na peça orçamentária anualizada na LOA, ou na melhor das hipóteses, acompanhando os anos de mandato. De tal modo que o orçamento alinhado a “preocupações de Governo” não consegue prover as garantias necessárias aos projetos relacionados às “preocupações de Estado”.

A MB institucionalizou o modelo de PPP quatro anos antes da Portaria Normativa do MB. As circulares anuais da SGM, as orientações da COrM e o apoio técnico da DAdM formam a estrutura que ampara as tentativas de uma PPP da Força Naval. A circular deixa claro que as atividades exclusivas de Estado estão fora do escopo de proposições de projetos na modalidade de PPP.

Mas, mesmo os projetos na área de apoio, geralmente de menores custos e com maiores facilidades de mensurar e repartir riscos; e com estudos técnicos bem efetuados e estruturados não conseguiram seguir adiante. As justificativas para a

descontinuidade, com exceção da do projeto do Arsenal, que estão ligadas a componentes estratégicos, estão atreladas a insuficiência de recursos e à inexistência de financiamento e de garantias.

### 5.3 PPP NO SETOR DE DEFESA: O CASO DO REINO UNIDO

De acordo com Silva *et al* (2019), o Reino Unido foi o pioneiro na utilização de PPP no mundo, com o modelo de parcerias se estendendo ao Setor de Defesa. De fato, no início de 1990 foram introduzidas naquele país diversos programas de parcerias, denominadas *Public Finance Initiative* (PFI)<sup>29</sup>, que foram os modelos das concessões administrativas brasileiras, e *Public Private Partnership* (PPP), que se relacionam às concessões patrocinadas.

Santos; Quintal (2016) apontam que, em busca de melhorias na eficiência administrativa, as PPP surgem na Inglaterra, em um cenário onde a necessidade de grandes investimentos esbarrava em escassos recursos públicos. As PPP propiciaram a antecipação dos investimentos e o compartilhamento, com o ente privado, dos riscos inerentes aos serviços públicos.

Em 1996 o Ministério da Defesa do Reino Unido identificou seis áreas propensas a ampliar a efetividade e o custo-benefício das contratações por intermédio das PPP: Tecnologia da Informação (TI), equipamentos, treinamento, acomodação, serviços de apoio e utilidades. Ressaltava-se, já naquela época, a importância do financiamento privado na busca pela eficiência das aquisições de Defesa (Silva, 2028).

Segundo Silva (2018), as peculiaridades das aquisições do setor de TI inviabilizaram a mensuração dos níveis de transferência de risco no modelo de PPP. Percebeu-se que os contratos de TI, em virtude do acelerado ritmo de mudanças, passaram a ser renegociados com uma abordagem distinta, com base em produtos específicos.

Como destaca Silva *et al* (2019), quatro setores destacaram-se no Reino Unido em relação a complexidade: acomodação, treinamento, equipamentos e infraestrutura.

---

<sup>29</sup> Maiores informações sobre o PFI no Reino Unido estão disponíveis em: [https://www-gov-uk.translate.google.com/government/collections/public-private-partnerships?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-gov-uk.translate.google.com/government/collections/public-private-partnerships?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc)

Silva *et al* (2019) ressalta, o fato de os Projetos estarem além das atividades de apoio, sendo que, alguns deles estão relacionados à linha de frente das operações militares.

De acordo com Silva *et al* (2019), há no Reino Unido, amplamente difundida, a ideia de que as PPP do Setor de Defesa beneficiam a Administração Pública. Seja por possuírem uma relação custo-benefício satisfatória; seja por aumentarem a qualidade dos serviços com o incremento de oportunidades de inovação e de técnicas comerciais; seja por minimizarem as ameaças para a administração pública, transportando o risco para a esfera privada, utilizando-se de contratos com incentivos corretos; seja ainda, por atuarem sobre a melhora na qualificação do pessoal, com o compartilhamento de capacidades de gestão do setor privado, mediante habilidades e práticas comerciais e financeiras.

No que se refere ao setor privado, Silva *et al* (2019) citam o aumento das oportunidades de negócios com o Ministério da Defesa; as possibilidades de utilizar a capacidade ociosa das empresas; o compartilhamento de despesas gerais; e a realização de investimentos de longo prazo com a prerrogativa de receita advinda de contratos duradouros, como os benefícios que mantêm e estimulam o interesse das empresas no modelo de PPP. As características do modelo de PPP do Reino Unido fornecem também um importante suporte à base industrial de defesa.

Entretanto, como ressaltado por Kuan (2009 *apud* Silva *et al*, 2019), não há privilégio em relação ao modelo de PPP. Outros modelos para a aquisição são analisados caso a caso. Na verdade, segundo o autor, o Governo do Reino Unido avalia e seleciona projetos de PPP levando em consideração a existência de maiores VfM, escolhendo aquelas parcerias onde existam um maior potencial de alcance na relação custo-benefício, se comparadas as demais formas de contratação pública, aprimorando ou preservando o poder da linha de frente.

Silva *et al* (2019, p. 9), salientam que a durabilidade dos contratos de PPP somente é conseguida com “[...] uma política clara de aquisições com previsão para alterações contratuais, resolução de disputas, gerenciamento de riscos, preços, incentivos ao desempenho e estratégias de saída”.

Além de anos de experiência, segundo Silva *et al* (2019), o exemplo de utilização de PPP no Reino Unido está baseado em uma Base Industrial de Defesa (BID) madura e pujante.

Segundo Vasconcelos (2014) há um nível elevado de maturidade nos modelos de PPP no Reino Unido, que remontam a 1990 e advém de uma série de sucessos e de fracassos, recebendo, até hoje, modificações, aperfeiçoamentos e inovações que em muito contrastam e diferem da realidade brasileira, principalmente na área de Defesa, onde não conseguimos implantar nenhuma PPP.

Em relação ao controle público das PPP de uma forma geral, que se estendem ao Setor de Defesa, há duas autoridades do governo inglês comprometidas em acompanhar, inspecionar e monitorar as PPP britânicas: o Tesouro Nacional e a *National Audit Office* (NAO), cuja função é auditar e dar transparência as contas dos entes públicos. O NAO utiliza uma metodologia objetiva na intenção de averiguar a conveniência e a compatibilidade do projeto que se afigura sob a forma de PFI (Coutinho, 2005).

Depois de examinar temas operacionais e técnicos do projeto, o NAO difunde comunicado favorável ou não. Todo projeto submetido ao PFI, necessariamente, tem seus custos analisados de forma pormenorizada, por intermédio de um VfM detalhado, etapa em que seu desenvolvimento é comparado em relação ao custo-benefício proporcionado por meio do Estado ou pelo setor privado. (Pereira, 2020).

### 5.3.1 Considerações Parciais

O setor privado do Reino Unido não difere de nenhum outro setor privado no mundo. Necessita para investir: de regras claras de negócio, estabilidade econômica e política, riscos mensurados e quantificados, garantias, fontes primárias de financiamento, viabilidade financeira, transparência e credibilidade.

As PPP no Reino Unido, desde seu início foram disseminadas por todos os setores, incluindo o Setor de Defesa. A formatação do modelo pressupõe o setor empresarial como um verdadeiro parceiro, principalmente no compartilhamento dos riscos e no financiamento público e privado dos projetos.

Um forte aparato de acompanhamento, controle e divulgação dos projetos que, analisam os sucessos e os fracassos, propõem alterações e, principalmente dão transparência e divulgação à sociedade, permitiu a maturidade do modelo de PPP no Reino Unido.

Contudo, nem sempre a busca pela eficiência administrativa e por um custo-benefício socialmente satisfatório foram possíveis de serem alcançados utilizando-se

a modelagem das PPP. Um exemplo é o que ocorreu com a TI no Setor de Defesa que precisou adaptar-se a outras modalidades para desenvolver-se, uma vez que a dinâmica do mercado de TI compromete a mensuração dos níveis de transferência de risco necessários ao modelo de PPP, o que demonstra um discernimento e um entendimento de negócio elevados, tanto pelo setor público quanto pelo privado.

Um fator preponderante é a existência de um entendimento bem aprofundado e disseminado, por parte da sociedade, da importância, das necessidades de manutenção, preparo e aprimoramento do Setor de Defesa. E de que, para que isso ocorra, haverá custos e a consequente destinação de recursos orçamentários.

Some-se a isso uma base industrial de defesa evoluída. A junção desses dois fatores: mentalidade e base industrial de defesa, permitem que os contratos de PPP sejam firmados nas atividades de apoio e nas finalísticas das Forças Armadas. Isso porque, os aspectos citados nos parágrafos anteriormente solidificam a confiança entre os parceiros, possibilitando ao setor privado desenvolver oportunidades na área de atuação militar.

Outro elemento de importância primordial é o componente político, que proporciona estabilidade a todo o ciclo de vida dos projetos, viabilizando sua necessária longevidade, por tratar os projetos como “de Estado” e não como “de Governo”.

Ao Setor de Defesa do Brasil cabe, aos poucos, ir construindo um cenário interno que possibilite a efetivação de um primeiro projeto de PPP, atrativo ao parceiro privado, economicamente viável, politicamente responsável e socialmente compreendido. A referência pode ser o Reino Unido ou ainda outro país. Mas, parece fundamental, estrategicamente, o Setor de Defesa implementar sua primeira PPP.

## 6 CONCLUSÃO

A pesquisa buscou verificar quais os motivos e as dificuldades em se efetivar contratos oriundos de projetos vinculados ao modelo de PPP na MB.

Há um desafio a ser cumprido para implementar o primeiro contrato de concessão por intermédio de uma PPP para um projeto da MB. Esse perpassa pela superação das dificuldades apresentadas nesse estudo e daquelas que surgirão em virtude da dinâmica dos modelos de parceria. Na verdade, o desafio pode ser estendido ao Setor de Defesa como um todo, representado pelo MD, e pelos três Comandos de Força.

A pesquisa à literatura e as justificativas oficiais da MB deixam transparecer que a questão orçamentária, principalmente o quadro de restrições de recursos financeiros, são o motivo preponderante para a não consecução de contratos de concessão no âmbito da Força Naval. Há, contudo, outros fatores motivadores desse insucesso que ajudam na explicação. Outrossim, na condução dos processos, há a sobreposição de motivos e dificuldades nos vinte anos verificados.

A Lei das PPP, de dezembro de 2004, é um arcabouço normativo que incorpora as tentativas de parcerias públicas que já ocorriam em alguns estados e municípios do País e adapta dispositivos inspirados na experiência externa, notadamente a do Reino Unido, buscando atrair e tornar viável ao parceiro privado o instrumento de concessão pública.

Como os instrumentos de garantia e financiamento das PPP passam pelo Estado, seja como financiador do ente privado, seja a União atuando como garantidora dos demais entes federativos, há um complicador, principalmente para os projetos de maiores valores e prazos de execução, como são os projetos vinculados à MB: o subsídio público visa minimizar os riscos do parceiro privado, contudo, o balanceamento na repartição dos riscos, condiciona o suporte financeiro dos contratos aos mecanismos de garantias e financiamentos, mesmo que a amortização gradual ocorra entre cinco e 35 anos, mesmo que a Lei tenha estabelecido outros tipos de garantias públicas ao capital privado; e mesmo que estejam previstas indenizações e penalidades à Administração Pública.

Assim, nos projetos da União, não foi possível encontrar empresas que “topassem” o compartilhamento de riscos e a estrutura de garantias propostas.

Com base nessa avaliação foram elaboradas, ao longo dos anos, modificações nas normas, incluindo medidas de governança e gestão, que buscaram proporcionar ao setor privado maiores identificação, fomento e atratividade aos projetos de PPP.

No âmbito da Defesa, levou-se cerca de seis anos, de 2004 até 2010, para que se estruturasse a alternativa via PPP. A iniciativa foi tentar atrair o setor privado para projetos prioritários vinculados à END e com capacidades de fomentar a BID, mas que não cobrissem as atividades fim das Forças.

Contudo, os estudos preliminares de conveniência e oportunidade não conseguiram ultrapassar as dificuldades em equilibrar e compartilhar riscos em um setor tipicamente marcado por projetos de grande amplitude financeira e de longo prazo de execução.

Desse modo, os números de contratos de PPP entre 2004 e o início de 2024 sustentam a tese de que os motivos e dificuldades de a MB não implementar uma PPP estão inclusos e associados àqueles presentes na esfera federal, nos demais órgãos e ministérios da União, bem como em características peculiares do Setor de Defesa.

Outro fator refere-se ao ambiente no qual estão inseridas as PPP. Sobre esse aspecto, conclui-se ser primordial a atuação e intervenção do Estado na economia, os impactos da corrupção nos negócios e o fator orçamentário.

Os projetos associados ao Setor de Defesa são amplamente afetados por uma maior ou menor componente do empreendedorismo estatal, pois permeia a construção dos projetos de PPP, como uma espécie de entorno ao modelo, a presença e o papel do Estado na economia. A dimensão do empreendedorismo de Estado se estabelece por intermédio de políticas públicas, para a disseminação do ambiente de negócios, no fomento de garantias, na aceitação de maiores riscos, ou ainda no financiamento de investimentos.

Um ambiente maculado por questões afetas à corrupção é nefasto para o desenvolvimento do modelo de PPP por abalar o próprio conceito de parceria. A MB, ao primar pela legitimidade, credibilidade, transparência e confiança do processo, e por não se alinhar aos desvios técnicos e a ineficiência na gestão dos recursos, preservou-se de não captar como parceiras algumas das grandes empresas envolvidas em investigações.

A Pandemia da COVID-19 afetou negativamente a dinâmica econômica o que causou reflexos restritivos no instituto das PPP.

O aspecto da insustentabilidade de recursos para os projetos e contratos de PPP decorrentes da restrição orçamentária, é tido como o principal motivo e dificuldade em se levar adiante esse instrumento na MB. Entretanto, esse componente deve ser tratado de forma específica. Certamente é um limitador. Porém, as limitações do orçamento são um fato. O patamar do orçamento vem regredindo nos últimos anos e deve se manter insuficiente para as necessidades integrais da Força por mais alguns anos à frente. Então, o desafio está posto: encontrar modelos e mecanismos de negócios em parcerias que sejam suportados pelos ditames orçamentários.

Afora as questões orçamentárias, as próprias características dos projetos submetidos ao modelo de PPP são considerados motivos limitadores: um extenso ciclo de vida e vultosos custos financeiros agregados aos projetos; as dificuldades decorrentes do volume, manuseio, disponibilização, divulgação, transparência e prestação de contas à sociedade dos dados e informações gerados durante a estruturação do projeto de PPP; contratos forçosamente de longo prazo, perpassando por alterações na condução política do Governo e pelo comprometimento de orçamentos futuros. O longo prazo e os altos custos também fragilizam a incipiente harmonia entre os interesses dos parceiros e dificultam sobremaneira o estabelecimento e a mensuração dos riscos envolvidos.

No campo político, o papel do Estado na sensibilização, apoio, engajamento e no comprometimento ao projeto são fundamentais. Sabe-se que são os mecanismos institucionais que garantem o projeto. Não há projeto que vá adiante sem a interferência política no campo econômico e orçamentário, uma vez que os compromissos futuros, o financiamento e as garantias públicas são, em última instância, “autorizadas” pelos políticos.

Outro motivo para o insucesso em PPP advém das dificuldades na montagem das modelagens financeiras dos projetos. Demonstrar a existência de uma relação custo-benefício que agregue um bom nível de atratividade, incluindo externalidades, impactos ambientais e sociais positivos; bem como a vantajosidade demonstrada por um *VfM* bem executado e coerente; e uma avaliação sobre a efetiva capacidade de execução do projeto, suportado pelas receitas dos usuários e governo, tendo em vista as restrições orçamentárias impostas, não é tarefa das mais fáceis.

Afora as críticas técnicas ao modelo de comparação VfM X PSC na literatura, as tentativas de projetos da MB na modalidade PPP apresentam, quando existentes, estudos da relação VfM x PSC não significativos e com uma grande dificuldade em apresentar, mensurar e propor a divisão e o tratamento dos riscos associados.

Um dos componentes mais desafiadores das modelagens está relacionado ao risco. Não é fácil definir, discernir, estimar, mensurar, dividir, alocar e partilhar de forma apropriada os riscos envolvidos em um projeto de PPP. Ainda mais se esse projeto for no Setor de Defesa. O componente risco é fundamental na precificação do projeto. O ente privado quer obter lucro. A cada risco capaz de comprometer o lucro é incorporado um preço equivalente a um prêmio por aceitar esse risco. O ente privado não entra em um projeto se não tem a clareza do lucro e se o preço pactuado não abarcar todos os riscos disponíveis.

As tentativas de aproximar o ente privado dos projetos pela possibilidade trazida pelo PMI não surtiram o efeito desejado. Os fracassos nos PMI estão vinculados às especificações nos estudos de viabilidade econômico-financeiras para suportar relações contratuais de longo prazo, atinentes à relação risco-retorno, às condições de financiamento e de garantias dos projetos, mais do que nos demais estudos de viabilidade técnica, ambiental, regulatória, jurídica dentre outras.

As questões tecnológicas, os valores e prazos envolvidos, a dificuldade em mensurar e definir riscos, e a característica reservada do escopo dos projetos dificultam a instrumentalização do PMI na estruturação de uma parceria privada nos projetos da MB.

Um dos motivos para as dificuldades em PPP é a própria identidade dos projetos do Setor de Defesa. O ambiente onde a segurança nacional opera é dinâmico e imprevisível, propício a falhas de informação e assimetrias. Contudo, o mais sensível é a ausência de uma mentalidade de defesa nacional e de uma mentalidade marítima, disseminada e discutida de forma ampla pela sociedade. Nesse ínterim, a não percepção de uma ameaça externa compromete a destinação pública de recursos orçamentários.

Apesar de o Setor de Defesa ressentir de diretrizes claras e de normatização específica, em 2009 a jurisprudência do STJ impediu, a partir de então, a MB de utilizar o instrumento de PPP em atividades eminentemente militares e/ou atreladas às funções de combate. Em 2011 a CGP estabeleceu para a MB a execução por PPP de projetos prioritários e na atividade de apoio. Desse modo as PPP só podem

ser utilizadas nas atividades meio, o que incorpora uma restrição importante, uma vez que os Projetos Estratégicos estão relacionados à atividade fim.

O trâmite interno dos projetos de PPP na MB, e posteriormente, externamente no MD, não são óbices. Em 2010, um acordo de colaboração entre o MD e o MPOG viabilizou o modelo de PPP e os vinculou à END. Somente em 2014 o trâmite das PPP nas FA foi formalmente estabelecido. Dez anos após a Lei das PPP ser promulgada.

Diferentemente do Brasil, no Reino Unido, o Setor de Defesa atuou desde o início das PPP naquele país, sendo um importante disseminador da modalidade. A conjunção de uma base industrial de defesa evoluída e de um entendimento, por parte da sociedade, da importância, das necessidades de manutenção, preparo e aprimoramento das FA daquele país, possibilitou a destinação de recursos orçamentários para as PPP. A experiência da PPP de Defesa no Reino Unido deve ser compreendida e estudada como uma referência ao modelo no Brasil.

Pelas ideias apresentadas é possível responder ao questionamento efetuado na introdução do trabalho: porque a Marinha do Brasil, no decorrer dos 20 anos da Lei que instituiu a PPP, não conseguiu implantar nenhum de seus projetos por intermédio de contratos de concessão?

Especificamente o Projeto de “Modernização da infraestrutura e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro” possui uma justificativa não técnica, uma vez que o projeto foi descontinuado em virtude de uma avaliação estratégica do Alto Comando da MB de que haveria uma diminuição no grau de controle que a Marinha teria sobre os seus meios navais.

Já os projetos do CEFAN e do PNR da Vila Naval Guandu do Sapê, em Itaguaí/RJ foram descontinuados em virtude de restrições orçamentárias.

Além desses três projetos oficialmente descontinuados e levando-se em conta o que foi observado, os motivos e dificuldades para a MB não implementar nenhum projeto de PPP em vinte anos foram:

- a) a incapacidade da Lei 11.709, Lei das PPP, de atrair empresas que vislumbrassem a possibilidade de manutenção do lucro, nos projetos de órgãos federais, geralmente de maiores valores e prazos, em decorrência das dificuldades na aplicação dos dispositivos legais, pelo quais o subsídio público e a repartição dos riscos condicionam o

suporte financeiro dos contratos aos processos de garantias e financiamentos públicos;

- b) a insuficiência, para os órgãos da Administração Federal, que tiveram as modificações normativas, que incluíam medidas de governança e gestão, e buscavam proporcionar ao setor privado maiores identificação, fomento e atratividade aos projetos de PPP. As modificações na Lei das PPP foram importantes para os projetos de estados e municípios;
- c) o tempo de cerca de seis anos, ente 2004 e 2010, para que o Setor de Defesa estruturasse a alternativa via PPP, tentando atrair o setor privado para projetos prioritários vinculados à END e com capacidades de fomentar a BID, mas que não cobrissem as atividades fim das Forças;
- d) os estudos preliminares de conveniência e oportunidade na MB não conseguem equilibrar e compartilhar riscos em um setor tipicamente marcado por projetos de grande amplitude financeira e de longo prazo de execução;
- e) as modificações, no decorrer das alternâncias políticas e ideológicas, na condução do papel do Estado na economia, com maior ou menor grau de empreendedorismo e fomento às PPP;
- f) a deflagração de um ambiente de corrupção entre governo e empresas que chegou até a modalidade de PPP;
- g) a redução da dinâmica econômica em virtude da COVID-19;
- h) a insustentabilidade financeira dos projetos e contratos de PPP decorrentes das restrições orçamentárias;
- i) o extenso ciclo de vida e os vultosos custos financeiros agregados aos projetos;
- j) as dificuldades decorrentes do volume, manuseio, disponibilização, divulgação, transparência e prestação de contas à sociedade dos dados e informações gerados durante a estruturação do projeto de PPP;
- k) os contratos forçosamente de longo prazo, perpassando por alterações na condução política do Governo e pelo comprometimento de orçamentos futuros;

- l) a incipiente harmonia entre os interesses dos parceiros público e privado que dificultam o estabelecimento e mensuração dos riscos envolvidos;
- m) a interferência e influência do componente político na sensibilização, apoio, engajamento e comprometimento dos projetos de PPP;
- n) a montagem das modelagens financeiras dos projetos carecendo de maior cabedal e aprimoramento técnico;
- o) os estudos da relação VfM x PSC não significativos;
- p) a apresentação, mensuração, proposição, alocação e o tratamento dos riscos associados de forma não robusta;
- q) a insipiente participação de empresas em PMI de projetos vinculados à Defesa;
- r) a dinâmica e a imprevisibilidade do Setor de Defesa, propício a falhas de informação e assimetrias;
- s) a ausência de uma mentalidade de defesa nacional e de uma mentalidade marítima disseminada pela sociedade;
- t) o estabelecimento para a MB da execução por PPP somente de projetos prioritários e nas atividades de apoio.

Com a intenção de contribuir de forma a subsidiar uma reflexão estratégica para a MB, no que tange a utilizar o instrumento de PPP, sugere-se algumas ações a serem desencadeadas pela SGM:

- a) efetuar estudos e parcerias a fim de modernizar as estruturas contratuais atualmente utilizadas especialmente e especificamente para o Setor de Defesa;
- b) ressaltar a importância das PPP, no âmbito das FA, fomentando a contribuição conjunta do MD e das demais Forças, para que sejam entendidas e tratadas como componentes das políticas públicas de Estado, na área de defesa, como programas e projetos estratégicos que superem preferências de Governo e diminuam a típica inconstância da vontade política resultante da alternância no cargo em razão do período de mandato eletivo, possibilitando que os projetos possuam garantias e financiamentos públicos de sua continuidade.

- c) divulgar amplamente o tema PPP, por ainda ser uma alternativa às restrições de recursos, em especial, entre os oficiais em nível de assessoramento aos decisores, de forma que esse assessoramento ocorra de maneira clara, sem desvirtuar o modelo ou transmitir informações errôneas ou falsas possibilidades;
- d) estruturar inicialmente, um único projeto de PPP na MB, a ser difundido e divulgado de forma estratégica para toda a Força, em uma área de menor complexidade e de menor envergadura, tornando-se um projeto piloto da Força.

Uma vez que as PPP ainda possuem potencial para ser uma opção às tratativas de obtenção de recursos nos médio e curto prazos e viabilizar, nos períodos mais longos, as necessidades de aplicação de capitais em tarefas e atribuições de apoio nos projetos da MB, tais como: infraestrutura e logística, é fundamental que se implemente o primeiro projeto de PPP.

A parceria privada desse único projeto precisa ser acuradamente estudada, instituindo metas e indicadores claros e mensuráveis, permeando todas as fases do contrato, para corroborar a realização dos desembolsos financeiros das contrapartidas à concessionária.

Esse projeto único de PPP deve ampliar a competência e habilidade da Marinha de projetar, construir, propor formas de se financiar, gerenciar e manejar sua infraestrutura, meios, programas e projetos estratégicos. O modelo de PPP adotado, com a aquiescência do parceiro privado, deve possibilitar que a MB aprimore e fomente, de forma sustentável, sua capacidade plena de planejamento.

Buscar dentro do projeto atividades que possam propiciar aumento dos resultados com o mesmo recurso disponível. Em outras palavras, uma PPP exige algum tipo de contraprestação a ser paga ao parceiro privado, ocorre que tal recurso é uma despesa discricionária, sujeita a dinâmica orçamentária, ou seja contingenciamento, cortes e bloqueios. Também, não existe espaço para ampliar o patamar orçamentário, assim, deve-se buscar utilizar o mesmo recurso disponível para substituir sua execução por um parceiro privado e que a vantajosidade se reflita em serviços com maior eficiência e qualidade.

Para concluir, ressalta-se que como limitação, não foram abordadas no decorrer do trabalho ferramentas e estudos afetos a análise da implicação dos normativos legais por elementos de Direito Administrativo.

Como sugestão para futuros trabalhos sobre o tema pode-se ampliar e complementar a pesquisa abordando os motivos e dificuldades encontrados pelos demais órgãos federais, militares ou civis, para a não consecução de parcerias, como por exemplo no caso do Exército e da Força Aérea. Sugere-se também ampliar a análise aos Setores de Defesa do Reino Unido, dos Estados Unidos e de países da América do Sul, abordando como se valem ou se valeram de instrumentos similares as PPP, comparando e discutindo possibilidades semelhantes de atuação no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- AMARANTE, J. C. A.; FRANKO, P. ***Defense Transformation in Latin America: Will It Transform the Technological Base? Democracy and Security***, v. 13, n. 3, p. 173–195, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/314982072\\_Defense\\_Transformation\\_in\\_Latin\\_America\\_Will\\_It\\_Transform\\_the\\_Technological\\_Base](https://www.researchgate.net/publication/314982072_Defense_Transformation_in_Latin_America_Will_It_Transform_the_Technological_Base). Acesso em: 28 abr. 2024.
- AMORIM, C. A **Política de Defesa de uma País Pacífico**. Revista de Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, Volume 18, n. 1, p. 7-15, 2012.
- ARAGÃO, A. S. **A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs**. Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, RJ v. 263, p. 35-66, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/10644>. Acesso em: 27 abr. 2024.
- AZEVEDO, D. **Nem muita folga, nem muito aperto: a relação entre restrição fiscal e Parcerias Público-Privadas**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração. São Paulo, SP. 2016. 60p. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/nem-muita-folga-nem-muito-aperto-a-relacao-entre-restricao-fiscal-e-parcerias-publico-privadas/>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- BASIT, A. **A Parceria Público-Privada na Indústria da Defesa: desafios e oportunidades para os países em desenvolvimento**. Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro, RJ. 2018. 65p. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/859/1/ABDUL%20BASIT-VF.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2024.
- BRAGANÇA, G. G. M. F.; PESSOA, M. S.; SOUZA, M. S. **Evolução recente do mercado de debêntures no Brasil: as debêntures incentivadas**. In: Texto para discussão 2158. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6506/1/td\\_2158.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6506/1/td_2158.pdf). Acesso em: 03 mai 2024.
- BRASIL. Comando da Marinha. **Planejamento Estratégico da Marinha 2040**. 2020a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/pem2040>. Acesso em: 29 abr. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº. 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.428%2C%20DE%20,serem%20utilizados](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.428%2C%20DE%20,serem%20utilizados)

%20pela%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei 12.598, de 21 de março de 2012.** Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/589521/publicacao/15759887>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional.** 2020b. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf). Acesso em: 06 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Lei de fomento à Base Industrial de Defesa.** Publicado em 21 de mar. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa>. Acesso em: 26 de abr. de 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria nº 1.851/2014.** Dispõe sobre as diretrizes para a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos projetos de parcerias público-privadas (PPP) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.lexmagister.com.br/legis\\_25760690\\_PORTARIA\\_NORMATIVA\\_N\\_1851\\_DE\\_24\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lexmagister.com.br/legis_25760690_PORTARIA_NORMATIVA_N_1851_DE_24_DE_JULHO_DE_2014.aspx)>. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha (SGM). **Circular n.º 10/2024:** Divulga o instrumento da Parceria Público-Privada e dissemina os procedimentos necessários à sua implementação pelos Setores da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 2024. 5p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Deliberação do Ministro-Relator do Acórdão nº. 2.176/2010.** Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.176%252F2010?ts=1717335625568&pb=acordao-completo>. Acesso em; 2 mai. 2024.

BRITO, B. M.; SILVEIRA, A. H. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro.** Revista do Serviço Público. Brasília, Vol. 56, N. 1, pp. 7- 21. Jan/mar 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BORGES DA SILVA, F. J. **A adoção de parcerias público-privadas nas atividades de apoio no âmbito do Exército Brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como

requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar. Rio de Janeiro, RJ. 2020. 31p. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/7668/1/MO%200945%20-%20BORGES.pdf>. Acesso em 12 abr. 2024.

CARMO, F. L. S. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Uma contribuição para implementar os Programas Estratégicos da Marinha?** Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro, RJ. 2023. 44p. Disponível em: <https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/846771>. Acesso em: 8 abr. 2024.

CARVALHO, B. E.; CASTRO, J. A.; SILVA, D. P.; SOUZA, P. B.; FREITAS, T. G. **As Contribuições do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para o ambiente de Governança: méritos e desafios.** Trabalho apresentado no X Congresso Brasileiro de Regulação. 27 a 29 de setembro de 2017. Florianópolis, SC. 15p. Disponível em: [https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/estudos/carvalho-et-alli\\_2017\\_as-contribuicoes-do-ppi.pdf](https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/estudos/carvalho-et-alli_2017_as-contribuicoes-do-ppi.pdf). Acesso em: 9 abr. 2024.

CINTRA, M. **Modelagem de PPPs: pré-requisitos fundamentais e suas implicações.** Cadernos FGV Projetos. Rio de Janeiro: FGV Projetos, Vol. 9, N. 23, pp. 4-52, 2014. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/cadernos-fgv-projetos-no23-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CRUZ, C. O.; MARQUES, R. C. **O Estado e as Parcerias Público Privadas.** 1. ed. Lisboa: Edições Sílabo LDA., 2012. 213 p.

CUI, C., WANG, J., LIU, Y., COFFEY, V. **Relationships among Value-for-Money Drivers of Public-Private Partnership Infrastructure Projects.** *Journal of Infrastructure Systems*. 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331112215\\_Relationships\\_among\\_Value-for-Money\\_Drivers\\_of\\_Public-Private\\_Partnership\\_Infrastructure\\_Projects](https://www.researchgate.net/publication/331112215_Relationships_among_Value-for-Money_Drivers_of_Public-Private_Partnership_Infrastructure_Projects). Acesso em: 29 abr. 2024.

DANTAS, G.; JUNIOR, H. S. **As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema?** *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*. Brasília, V. 3, N. 1, p. 148- 181, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/prisma/article/download/210/185>. Acesso em: 25 mai. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada,** 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EMGEPRON. **Demonstrações Financeiras.** 2019. Disponível em: [https://www1.emgepron.mar.mil.br/acesoainformacao/pdf/rel\\_gestao\\_2019.pdf](https://www1.emgepron.mar.mil.br/acesoainformacao/pdf/rel_gestao_2019.pdf). Acesso em: 2 mai. 2024.

FERRAZ, S. **PPP no Setor de Defesa. Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei 11-079/2004**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FONSECA, R. S.; CHAVES, M. C. S.; TRISTÃO, D. M. **Estudos de viabilidade via Procedimentos de Manifestação de Interesse: a experiência do setor aeroportuário**. In: SILVA, M. S. (org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, DF. IPEA, 2022. cap. 6. p.183-203. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes\\_e\\_parcerias.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes_e_parcerias.PDF). Acesso em: 30 abr. 2024.

GARCIA, F. A. **Concessões, Parcerias e Regulação**, 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

GOUVEIA, I. **Veja como a iniciativa privada pode se beneficiar do Procedimento de Manifestação do Interesse**. 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.houer.com.br/veja-como-a-iniciativa-privada-pode-se-beneficiar-do-procedimento-de-manifestacao-de-interesse>. Acesso em: 9 de abr. 2024.

GUERRA, J. C. R.; SÁ T. B. **Parcerias Público-Privadas como mecanismo de financiamento para projetos no âmbito das Forças Armadas: desafios e barreiras à contratação**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Altos Estudos de Defesa. Brasília, 2022. 27p. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1666>. Acesso em: 06 abr. 2024.

HODGE, G. A.; GREVE, C.; BOARDMAN, A. **International Handbook on Public-Private Partnerships**. Edward Elgar. 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/20342918/International\\_Handbook\\_on\\_Public\\_Private\\_Partnerships](https://www.academia.edu/20342918/International_Handbook_on_Public_Private_Partnerships). Acesso em: 17 abr. 2024

ITAPARICA, A. L. M. **Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica**. 2023. Monografia (Especialização em Desestatização e Controle da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 78 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/transparencia-em-parcerias-publico-privadas-no-brasil-uma-analise-dos-desafios-e-perspectivas-da-producao-tecnico-cientifica.htm>. Acesso em 23 abr. 2024.

JUNIOR, O. A. dos S.; NOVAES, P. R.; NASSIF, T. **Governança neoliberal e parcerias público-privadas: estratégias de redução de riscos e difusão nas capitais brasileiras**. Texto apresentado na XX ENANPUR 2023. 22 a 26 de maio de 2023. Belém, PA. 21p. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st02-61.pdf>. Acesso em 03 mar. 2024.

JUSBRASIL. **O que se entende por encampação, em Direito Administrativo? Confunde-se com a Teoria da Encampação, relacionado ao MS?** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/que-se-entende-por-encampacao-em-direito->

administrativo-confunde-se-com-a-teoria-da-encampacao-relacionada-ao-ms/99477. Acesso em 30 abr. 2024.

LOPES, L. M. e VASCONCELLOS, M. A. S. (org.). **Manual de Macroeconomia: Básico e Intermediário**. Equipe de Professores da USP. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008, 528 p.

MAGALHÃES, L. C. G; ARAÚJO, C. R. C.; YANNICK, K. Z. J. **A Dívida Pública e o problema do investimento em infraestrutura no Brasil: diagnóstico e proposta para discussão**. In: SILVA, M. S. (org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, DF. IPEA, 2022. cap. 3. p. 81-117. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes\\_e\\_parcerias.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes_e_parcerias.PDF). Acesso em: 30 abr. 2024.

MARQUES NETO, F. A. **As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental**. REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Bahia, Número 2, maio/junho/julho de 2005, p. 1-38. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/floriano-de-azevedo-marques-neto/as-parcerias-publico-privadas-no-saneamento-ambiental>. Acesso em: 23 mai. 2024.

MARTINS, A. F. F.; VIANA, F. B. **Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática**. Revista do BNDES, [s. l.], v. 26, ed. 51, p. 53-100, 2019. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17820/1/RB%20v27n51\\_\\_AlocacaoRisco.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17820/1/RB%20v27n51__AlocacaoRisco.pdf). Acesso em: 01 jun. 2024.

MATHIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016, 319 p.

MAZZUCATO, M. **O ESTADO EMPREENDEDOR: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Editora Schwarcz S.A. 2014. 252p. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/qdownload/livro-mazzucato-o-estado-empendedorpdf-pdf-free.html>. Acesso em: 03 mai. 2024.

MEDEIROS, A. M. **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: A ferramenta ainda não utilizada pela Marinha do Brasil**. Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro, RJ. 2020. 54p. Disponível em: <https://www.repositorio.mar.mil.br/browse?type=subject&order=ASC&rpp=20&value=Parceria+p%C3%BAblico-privada>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MUSACCHIO, A. e LAZZARINI, S. G. **REINVENTANDO O CAPITALISMO DE ESTADO. O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. Editora Schwarcz S.A. 2014. 225p. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/3c21a64e-4367-4a15-a3e6-9ec5428fb382>. Acesso em 02 mai. 2024

PEREIRA, B. R. **Quem são os responsáveis pelo fracasso de algumas PPPs?** 2016. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-quem-s%C3%A3o-os-respons%C3%A1veis-pelo-fracasso-de-algumas-ppps>. Acesso em: 22 fev.2024.

PEREIRA, B. R. **A cultura de desconfiança alcança as PPPs. E agora?** Disponível em: <http://valor.globo.com/opiniao/coluna/cultura-da-desconfianca-alcanca-as-ppps-e-agora.ghtml>. 2017. Acesso em: 26 mar.2024.

PEREIRA, B. R. **Não há mais espaço para a mediocridade nas PPPs.** Valor Econômico. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniao/6143509/nao-ha-mais-espaco-para-mediocridade-nas-ppps>, 1 mar. 2019. Acesso em: 13 mar. 2024.

PEREIRA, E. M. **O Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI: o diálogo aberto entre a Administração Pública e a iniciativa privada.** 10 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20839/o-procedimento-de-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-interesse---pmi>. Acesso em: 9 abr. 2024.

PEREIRA, M. L. M. **A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) COMO OPÇÃO À MARINHA DO BRASIL (MB): Em que medida a experiência do Projeto Porto Maravilha pode contribuir para implementação das PPP na MB.** Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro, RJ. 2020. 57p. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/CEMOS\\_083\\_MONO\\_CC\\_IM\\_LU%C3%8DS%20MOTA.pdf](https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/CEMOS_083_MONO_CC_IM_LU%C3%8DS%20MOTA.pdf). Acesso em: 01 abr. 2024.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. **Desafios das parcerias público-privadas (PPPs).** Revista da Administração Pública, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6578>. Acesso em: 14 abr.2024.

PINHEIRO, A. C. **Um framework para analisar modelos de estruturação de projetos do setor público.** In: Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento (BNDES). *International Finance Corporation (IFC)*, dezembro de 2015. 248 p. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7211/1/Estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de%20projetos%20de%20PPP%20e%20concess%C3%A3o%20no%20Brasil\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7211/1/Estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de%20projetos%20de%20PPP%20e%20concess%C3%A3o%20no%20Brasil_P.pdf). Acesso em: 30 abr. 2024.

RADAR PPP. **Resumo de Contratos de PPP.** Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps>. Acesso em: 25 mai. 2024.

REVISÃO DO ENSINO JURÍDICO. **Fato do Príncipe e Fato da Administração. O que são?** Disponível em: <https://revisaoensinojuridico.com.br/fato-do-principe-e-fato-da-administracao/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

RIBEIRO, M. P. **“PPP Mais” e o regime dos contratos de concessão e PPP: erros, acertos e oportunidades que não deveriam ser perdas.** 2015. Disponível

em: <https://pt.slideshare.net/slideshow/ppp-mais-e-o-regime-dos-contratos-de-concesso-e-ppp/56153593>. Acesso em: 18 de mai. 2024.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público Privada: Fundamentos Econômico-Jurídicos**. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANT'ANNA, L. M. C. **Aspectos orçamentários das parcerias público privadas**. São Paulo: Almedina, 2018.

SANTOS, J. L. T.; QUINTAL, R. S. **A viabilidade da utilização de Parcerias Público-Privadas (PPP) em atividades exclusivas de Estado: uma análise sobre as PPPs no segmento militar**. Cadernos de Direito, Piracicaba, SP. v. 16 (30): p.145-185, jan.-jun. 2016. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-viabilidade-da-utiliza%C3%A7%C3%A3o-de-Parcerias-%28PPP%29-em-Santos-Quintal/88e263c7eee4bd88b7a3ae44013a644c1f17799c>. Acesso em: 02 abr. 2024.

SANTOS, R. S. X. **Inversão de fases – o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70748/inversao-de-fases-o-principio-da-eficiencia-aplicado-as-licitacoes-publicas/4>. Acesso em: 20 mai. 2024.

SILVA, A. C. **Parcerias Público-Privadas na Marinha do Brasil: um breve panorama**. Revista Marítima Brasileira, v. 134, no 04/06. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2014. p 162-174.

SILVA, C. A. **Estruturação de Projetos de Parceria de Infraestrutura**. In: SILVA, M. S. (org.). Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília, DF. IPEA, 2022. cap. 10. P. 279-316. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes\\_e\\_parcerias.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/1/Concessoes_e_parcerias.PDF). Acesso em: 13 mar. 2024.

SILVA, D. F. e C. **Parcerias público-privadas: alternativa viável para os projetos estratégicos de defesa?** Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós- Graduação em Economia. Rio de Janeiro, RJ. 2018. 97p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/dfb9b0e8-9177-436d-87c5-0b10062f10ca>. Acesso em: 04 abr. 2024.

SILVA, D. F. e C.; TEIXEIRA, L. F. H. S. B.; SANTOS, M.; GOMES, C. F. S. **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**. 51º Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional. Limeira, SP, 02 a 06 set. 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337669801\\_As\\_parcerias\\_publico-privadas\\_PPP\\_como\\_ferramentas\\_para\\_alavancar\\_os\\_projetos\\_estrategicos\\_da\\_Marinha\\_do\\_Brasil\\_um\\_estudo\\_de\\_caso\\_sobre\\_a\\_experiencia\\_do\\_Reino\\_Unido](https://www.researchgate.net/publication/337669801_As_parcerias_publico-privadas_PPP_como_ferramentas_para_alavancar_os_projetos_estrategicos_da_Marinha_do_Brasil_um_estudo_de_caso_sobre_a_experiencia_do_Reino_Unido). Acesso em: 15 mar. 2024.

SILVA, R. D. P. **Ministério da Fazenda propõe medidas para incentivar Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. 16 mar. 2023. Disponível em:

<https://vernalhapereira.com.br/ministerio-da-fazenda-propoe-medidas-para-incentivar-parcerias-publico-privadas-ppps/>. Acesso em 21 fev. 2024.

SOUZA, L. O.; GUEDES, N. S. S.; VASCONCELOS A. F. C. **Parceria Público-Privada: Uma Análise do Regime de Concessão para as Atrações Culturais da Marinha do Brasil**. Acanto em Revista, Rio de Janeiro, n. 4, p. 92-107, 2017.

SOUZA, P. H. F. **A Complexidade das Parcerias Público-Privadas: projetos necessários para Marinha do Brasil e atrativos ao setor privado**. Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro, RJ. 2022. 52p. Disponível em: <https://biblioteca.sdm.mar.mil.br/handle/ripcmb/845987>. Acesso em: 7 abr. 2024.

TANIKAWA, Y. T. **Análise estruturada para certificação da viabilidade de projetos de iluminação pública por meio de Parcerias Público Privada**. Projeto de Pesquisa Aplicada apresentada ao MBA em PPPs e Concessões da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de especialista em PPPs e Concessões. São Paulo, 2019. 44p. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/analise-estruturada-para-certificacao-da-viabilidade-de-projetos-de-iluminacao-publica-por-meio-de-parcerias-publico-pprivada/>. Acesso em: 31 mar. 2024.

THAMER, R. e LAZZARINI, S.G. **Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas**. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro, RJ, jul./ago. 2015, p. 819-846. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/51552>. Acesso em: 28 abr.2024

UNITED KINGDOM. **Private Finance Initiative (PFI) Centre of Excellence**. Current PFI PF2 projects as at 31 March 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/pfi-and-pf2-projects-2023-summary-data>. Acesso em: 26 abr. 2024.

UNKOVISKY, I. **Importance of contract management in PPPs**. APGM International. Disponível em: <https://ppp-certification.com/medias.20jan.2016>. Acesso em: 29 mar. 2024.

VASCONCELOS, A. F. C. **A Parceria Público-Privada em bases e arsenais navais: Reflexões e lições em distintos contextos nacionais**. Dissertação de Mestrado apresentada para a obtenção do título de Mestre em Estudos de Gestão. Universidade do Minho. Braga, Portugal. 2014. 125 p. Disponível em: [https://biblioteca.sdm.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/844530/1/Dissertacao\\_Felbinger.pdf](https://biblioteca.sdm.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/844530/1/Dissertacao_Felbinger.pdf). Acesso em: 06 mai. 2024.

WILIANS, N. **Parcerias Público Privadas ainda são malfeitas, mais 2017 ainda traz esperança**. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/parcerias-publico-privadas-ainda-sao-mal-feitas-mas-2017-traz-esperanca/>. 10 jan. 2017. Acesso em 26 mar. 2024.

**APÊNDICE A - Complementos normativas pós Lei 11.709 de 30 de dezembro de 2004 (Lei das PPP).**

<b>Normativo legal e ano de promulgação</b>	<b>Aplicação resumida</b>
Lei n.º 12.024/2009	Fixa critérios para apuração dos limites de endividamento dos entes subnacionais para a concessão de garantia ou realização de transferências voluntárias pela União.
Lei n.º 12.409/2011	Dispõe sobre capitalização, estatuto, regulamento e prestação de garantia pelo Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privada (FGP).
Lei n.º 12.598/2012	Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.
Lei n.º 12.766/2012	Estabelece a obrigação de previsão de cronograma e marcos para o repasse de recursos ao parceiro privado, a possibilidade de previsão de remuneração variável ao parceiro privado consoante seu desempenho, a possibilidade de aporte de recursos públicos para realização de obras e aquisição de bens reversíveis, a definição de nível de detalhamento de anteprojeto para estudos de engenharia para cálculo do valor de investimento, critérios de cálculo do valor do investimento, limite de aportes, prestação de garantias e hipóteses de acionamento, tudo em relação ao FGP e, por fim, vedação de concessão de garantia e transferências voluntárias pela União aos entes subnacionais que não observarem limites de endividamento.
Portaria Normativa/MD nº 1.851/2014	Estabelece as diretrizes para os projetos de parcerias público-privadas no âmbito do Exército, da

	Marinha e da Aeronáutica.
Lei n.º 13.043/2014	Estabelece alterações pertinentes ao regime fiscal dos parceiros privados quanto à apuração de contribuição previdenciária, contribuição social sobre o lucro líquido e PIS/COFINS.
Lei n.º 13.097/2015	Inclui a possibilidade de transferência provisória do controle da Sociedade de Propósito Específico (SPE) aos seus financiadores ou garantidores.
Decreto nº. 8.428/2015	Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.
Lei n.º 13.137/2015	Amplia os entes e órgãos com capacidade para firmar PPP e que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão dispor sobre as PPP que venham a ser por eles realizadas.
Lei nº 13.334/2016	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos.
Lei n.º 13.529/2017	Reduz o valor mínimo para a contratação de PPP de vinte para dez milhões de reais, de modo a permitir a maior difusão das PPPs em nível estadual e municipal.
Resolução CPPI nº 99/2019	Aprova o regimento interno do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI.
Lei n.º 14.133/2021	Retira a proibição da garantia prestada por instituições controladas pelo Poder Público e acrescenta o diálogo competitivo como modalidade de licitação.
Portaria SEPPI/ME nº 102/2022	Estabelece orientações e diretrizes sobre a estrutura, a forma de encaminhamento e a instrução da

	<p>Proposta Inicial de Investimento, em atendimento ao disposto no § 2º do artigo 1º da Resolução nº 249, de 20 de setembro de 2022, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos.</p>
--	---

## ANEXO A - Fichas Resumo dos Projetos de PPP na MB

### Comitê Gestor de PPP (CGP)

#### A - PNR Vila Naval Guandu do Sapê, em Itaguaí/RJ

##### 1 – Objetivo

- Construção e operação de PNR no Rio de Janeiro
- Parte do Projeto de Submarino Nuclear sendo implantado em Itaguaí.
- Gestão de Condomínio: Serviços/Segurança/Limpeza/Manutenção
- Custo total estimado: R\$ 1,2 bilhão.
- Prazo da concessão: 30 anos.

##### 2 – Priorização

Resolução do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) nº 03/2011, publicada no DOU de 27/08/2012, Seção 1, p.68.

##### 3 – Estudos de viabilidade

Estudos concluídos: Demanda; Arquitetura; Engenharia; Socioambiental; Modelagem do Negócio e Avaliação Financeira; Análise Econômica; e Modelagem Jurídica (minuta de edital e contrato).

##### 4 – Situação Atual

- Pedido de cancelamento, por meio do ofício nº 34/SGM-MB, de 11/04/2016.
- Cancelado a pedido do Comando da Marinha. Aviso nº 99/MD, de 26/04/2016.
- O Comando da Marinha entendeu ser adequado não dar prosseguimento ao projeto, por concluir pela sua inviabilidade, devido aos *“elevados valores das contraprestações a serem oferecidas, sem a previsão de recebimento dos recursos orçamentários correspondentes, como efeito da conjuntura orçamentária e financeira vigente”*.

## **B - Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes – CEFAN**

### **1 – Objetivo**

- Implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo.
- Construção de salas de aula, laboratório de informática, biblioteca e alojamentos, centro de lazer e arquibancada de 4.900m<sup>2</sup> dotada de academia, pista de aquecimento, centro de recepções, laboratório de biomecânica e fisiologia, banheiros e vestiários.
- Estudos contratados pelo projeto BRA/06/016 – Cooperação Técnica BID/FUMIN, no âmbito do Acordo de Cooperação MD/MPOG, com valor de R\$ 684.315,92.
- Custo total estimado: R\$ 241 milhões.
- Prazo da concessão: 20 anos.

### **2 – Priorização**

Resolução do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) nº 03/2011, publicada no DOU de 27/08/2012, Seção 1, p.68.

### **3 – Estudos de viabilidade**

Estudos entregues: Demanda; Arquitetura; Engenharia; Socioambiental; Modelagem do negócio e Avaliação Financeira; e Modelagem Jurídica).

### **4 – Situação Atual**

- Pedido de cancelamento, por meio do ofício nº 85/SGM-MB, de 02/07/2014.
- Cancelado a pedido do Comando da Marinha. Aviso nº 173/MD, de 17/09/2016.
- O Comando da Marinha decidiu pela sua interrupção, pois os estudos de avaliação econômica e financeira evidenciaram que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos da MB.
- Resolução CGP nº 7/2016 (Retirado da priorização do CGP).

## **C - Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – AMRJ**

### **1 – Objetivo**

Modernização da infraestrutura e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais.

### **2 – Priorização**

Resolução do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) nº 03/2011, publicada no DOU de 27/08/2012, Seção 1, p.68.

### **3 – Estudos de viabilidade**

Não realizados.

### **4 – Situação Atual**

- Pedido de cancelamento, por meio do ofício nº 157/SGM-MB, de 17/11/2014.
- Cancelado a pedido do Comando da Marinha.
- O Comando da Marinha decidiu pela sua interrupção, "*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*".
- Resolução CGP nº 7/2016 (Retirado da priorização do CGP).

## **ANEXO B - Justificativas da MB para descontinuidade dos projetos de PPP**

### **PNR Vila Naval Guandu do Sapê, em Itaguaí/RJ:**

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

A MB, ao analisar os estudos realizados, por meio do Ofício n.º 34, da SGM, datado de 11 de abril de 2016, decidiu pela inviabilidade do projeto. Mais uma vez, devido aos elevados valores das contraprestações a serem oferecidas, sem a previsão de recebimento dos recursos orçamentários correspondentes, como efeito da conjuntura orçamentária e financeira vigente” (Medeiros, 2020, p. 42).

### **Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes – CEFAN:**

“As fases de estudos foram realizadas por um Consórcio constituído pelas empresas Ernst & Young Terco Assessoria Empresarial Ltda, Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. e Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados, sendo custeadas com recursos do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), que faz a gestão dos recursos utilizados para esse fim. A decisão sobre a oportunidade e a conveniência do prosseguimento do processo licitatório caberia à MB, após o recebimento e análise dos estudos de demanda, de arquitetura e de engenharia, socioambiental, de viabilidade econômico-financeira e de estudos jurídicos realizados pelo Consórcio.

Após a análise desses estudos, alguns pontos merecem destaque: os níveis de utilização das instalações esportivas com taxas médias de utilização abaixo de 50% da capacidade e a constatação de uma quantidade relevante de instituições interessadas na utilização das instalações, porém, poucas instituições indicaram possuir disponibilidade para pagar pela utilização. A simulação de contraprestação considerou o tempo de concessão de 25 anos com o início do pagamento previsto a

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

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

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

De posse de todos os estudos, a alta Administração Naval pediu o cancelamento do processo, por meio do Ofício n° 85/SGM, datado de 02 de fevereiro de 2014, decidindo não dar prosseguimento a ele, em decorrência de os estudos de avaliação econômica e financeira terem evidenciado que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos da MB, como resultado da sua implementação. Aliado aos fatos, o momento político vigente no país, tais como as eleições Presidenciais e a realização de grandes eventos esportivos” (Medeiros, 2020, p. 40 a 41).

### **Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – AMRJ:**

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

diminuiria acentuadamente o grau de controle que a MB teria sobre todo o processo de manutenção de seus meios, gerando uma longa, indesejável e temerária dependência do desempenho e do comprometimento da iniciativa privada com a atividade-fim daquele estaleiro naval, qual seja, a manutenção dos meios flutuantes que compõem o poder naval brasileiro e da construção naval militar” (Medeiros, 2020, p.39).

## **ANEXO C – Projeto do Museu Marítimo do Brasil**

O Projeto do Museu Marítimo do Brasil (MuMa) encontra-se qualificado junto ao Programa de Parceria de Investimento (PPI).

A primeira tentativa de qualificar o MuMa ocorreu em 2017, no entanto, o Projeto ainda não se encontrava em nível de maturidade suficiente para ser incluído no portfólio de projetos do PPI. Em 2019, o Projeto já havia incorporado novas informações, suficientes para que fosse dado prosseguimento ao processo de qualificação.

Após análise, por ocasião da 16ª reunião, em 27 de abril de 2021, o CPPI opinou pela qualificação do Projeto no PPI, conforme Resolução nº 179/CPPI, e, em 8 de junho de 2021, por meio do Decreto nº 1.0716/2021 o Presidente da República qualificou o Projeto.

Com a qualificação foram elaborados estudos no intuito de se verificar qual seria a instituição a ser contratada para a estruturação do Projeto. Sendo assim, foram realizadas reuniões com a UNESCO, a Fundação EZUTE e o BNDES. Os subsídios colhidos levaram à decisão que a estruturação do Projeto teria o apoio do BNDES, com o intuito de uma concessão comum, à luz da Lei nº 8.987/1995.

O BNDES concluiu seus estudos e a Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM) analisou os estudos e sugeriu a extinção do contrato com o Banco, tendo em vista que os resultados dos estudos não apontavam para uma concessão, mas para uma PPP patrocinada.

Atualmente, o Projeto continua qualificado no PPI e busca-se estudo alternativo que possa viabilizá-lo financeiramente, tendo em vista que a Força não dispõe de orçamento para custear contraprestações junto ao parceiro privado com o modelo na forma de PPP.