

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) LEANDRO RUBINO RAMOS

A REALIZAÇÃO DE OBRAS CIVIS E MANUTENÇÃO DAS INSTALAÇÕES DO  
LABORATÓRIO DE GERAÇÃO DE ENERGIA NUCLEOELÉTRICA POR MEIO DE  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Rio de Janeiro

2016

CC (IM) LEANDRO RUBINO RAMOS

A REALIZAÇÃO DE OBRAS CIVIS E MANUTENÇÃO DAS INSTALAÇÕES DO  
LABORATÓRIO DE GERAÇÃO DE ENERGIA NUCLEOELÉTRICA POR MEIO DE  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

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

Orientador: CMG (RM1-IM) Cláudio Rodrigues  
Corrêa

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2016

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, a DEUS, por me conceder saúde.

Às minhas amadas esposa Alessandra e filha Larissa, por estarem sempre ao meu lado e por me proporcionarem tempo para que eu pudesse me dedicar a este trabalho.

Aos meus pais, Roberto e Rubia, pela educação que me deram.

Ao meu orientador, CMG (RM1-IM) Corrêa, pelos ensinamentos e orientações que nortearam a confecção deste trabalho, sempre de maneira disposta e precisa.

Aos amigos da Turma Ary Rongel, pela maravilhosa convivência no decorrer do ano.

E a todos que direta ou indiretamente contribuíram na confecção desta dissertação

## RESUMO

O Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo vem desenvolvendo o Programa Nuclear da Marinha, cujos recursos orçamentários alocados vêm sendo insuficientes para executar o objeto no ritmo que se deseja, haja vista os constantes cortes e contingenciamentos impostos pelo governo federal. Neste contexto, se faz necessária a busca por uma fonte alternativa de receita em um momento de restrição orçamentária, de modo a não comprometer o cronograma do projeto, sendo a parceria público-privada uma ferramenta com potencial para viabilizar financeiramente parte do programa. O presente trabalho tem, portanto, o propósito de avaliar se há condições legais para utilização de uma parceria público-privada para viabilizar a realização de obras civis e manutenção das instalações do Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica. Para o atingimento do propósito, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema: a PPP como ferramenta para viabilizar projetos de uma Marinha. Para tal, a metodologia empregada baseou-se em uma análise teórica e histórica da parceria público-privada com informações obtidas em livros, publicações, legislações, artigos e teses, de natureza acadêmica e institucional. Baseando-se na experiência exitosa do Reino Unido, foi analisado o modelo brasileiro de parceria. Com isso, foram examinadas a legislação, bem como as normas vigentes no Ministério da Defesa e na Marinha do Brasil para o estabelecimento de uma parceria público-privada. O estudo demonstra também a importância do programa para a Estratégia Nacional de Defesa, a necessidade de um orçamento regular e contínuo e os desafios a serem enfrentados tanto na área governamental quanto do possível interesse do órgão privado em participar do projeto, tendo em vista o atual momento político e econômico que estamos vivenciando. Por último, o presente trabalho conclui que a parceria público-privada pode ser implementada, por cumprir o previsto na legislação federal e na portaria normativa do Ministério da Defesa que rege o assunto.

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada. Restrições orçamentárias. Programa Nuclear da Marinha. Reino Unido. Crise fiscal.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Resumo das necessidades de suplementação de recursos em 2016.....	58
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Necessidades consolidadas para o PNM no período 2016-2021 .....	59
Tabela 2 – Projetos Estratégicos Prioritários da MB no período de 2012-2031 .....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

2ª GM -	Segunda Guerra Mundial
AMRJ -	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
CEA -	Centro Experimental de Aramar
CEFAN -	Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes
CGP -	Comitê Gestor de Parceria Público-Privada
CM -	Comandante da Marinha
CNEN -	Comissão Nacional de Energia Nuclear
COrM -	Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha
CTMSP -	Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo
DAdM -	Diretoria de Administração da Marinha
DEORG -	Departamento de Organização e Legislação
DGMM -	Diretoria-Geral de Material da Marinha
EMA -	Estado-Maior da Armada
END -	Estratégia Nacional de Defesa
EUA -	Estados Unidos da América
FA -	Força Armada
FGP -	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
LABGENE -	Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica
LBDN -	Livro Branco de Defesa Nacional
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA -	Lei Orçamentária Anual
LRF -	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB -	Marinha do Brasil
MD -	Ministério da Defesa

MF -	Ministério da Fazenda
MPOG -	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC -	Programa de Aceleração do Crescimento
PAED -	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PFI -	Private Finance Initiative
PND -	Política Nacional de Defesa
PNM -	Programa Nuclear da Marinha
PNR -	Próprios Nacionais Residenciais
PPA -	Plano Plurianual
PPI -	Proposta de Projeto Inicial
PPP -	Parceria Público-Privada ou Public-Private Partnerships
SEORI -	Secretaria de Organização Institucional
SGM -	Secretaria-Geral da Marinha
SG-MD -	Secretário-Geral do Ministério da Defesa
SN-BR -	Submarino Nuclear Brasileiro
SPE -	Sociedade de Propósito Específico
TN -	Tesouro Nacional
USEXA -	Unidade Piloto de Hexafluoreto de Urânio

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2</b>	<b>A CRISE FISCAL E A INSERÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS</b> .....	12
2.1	A crise e a redefinição do papel do Estado em um mundo globalizado.....	12
2.2	Parceria público-privada como alternativa.....	15
2.3	A experiência do Reino Unido.....	16
2.4	Conclusões parciais.....	20
<b>3</b>	<b>A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	21
3.1	Processo de desestatização brasileiro.....	21
3.2	Parceria público-privada: uma nova fase do programa de desestatização.....	23
3.3	Conceito e modalidades.....	24
3.4	Remuneração do parceiro privado.....	25
3.5	Objeto, limites e vedações.....	26
3.6	Repartição de riscos entre os parceiros.....	27
3.7	Garantias.....	28
3.8	Fundo garantidor.....	29
3.9	Sociedade de propósito específico.....	30
3.10	Comitê gestor de parceria público-privada.....	31
3.11	Conclusões parciais.....	33
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA NUCLEAR DA MARINHA E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA</b> .....	36
4.1	O Brasil no cenário internacional.....	36
4.2	Uma visão geral do Programa Nuclear da Marinha.....	38
4.3	A descontinuidade orçamentária do Programa.....	39
4.4	A Parceria público-privada no âmbito da Marinha e a viabilidade de aplicação ao Programa Nuclear da Marinha.....	43
4.5	Desafios a serem enfrentados.....	47
4.6	Conclusões parciais.....	49
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	51
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	54
	<b>ANEXO</b> .....	58
	<b>APÊNDICES - Entrevistas</b> .....	60

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 80, a maioria dos Estados passou a apresentar uma redução nas taxas de crescimento, aumento do desemprego e alta da inflação, refletindo em uma desaceleração econômica. Com isto, houve um aumento da dívida pública, impactando na realização de investimentos públicos em infraestrutura.

Tendo em vista que o desenvolvimento econômico está relacionado à capacidade do governo proporcionar obras de infraestrutura necessárias para alavancar o seu crescimento e considerando a limitação de recursos financeiros que o impede de realizá-las, surge a necessidade de redefinir o papel dos Estados, reduzindo o tamanho de sua participação na prestação de serviços que lhe cabiam.

Diante desta incapacidade em viabilizar projetos governamentais em um contexto de restrição fiscal, diversos governos passaram a buscar, então, alternativas para a realização de obras e serviços públicos. A maneira encontrada foi a parceria entre os entes público e privado que tiveram o Reino Unido como país precursor, cuja experiência em programas de parceria público-privada (PPP) norteou a implantação desta iniciativa no Brasil. Inicialmente, nossas parcerias foram implementadas mediante a desestatização, principalmente, sob a modalidade de concessão comum. Todavia, a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) e a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) não foram capazes de atrair o setor privado a financiar projetos de longo prazo, elevado risco e com grande necessidade de aporte financeiro.

Neste contexto, é promulgada a Lei nº 11.079/2004 que apresentou uma nova sistemática de participação do parceiro privado nos investimentos de infraestrutura e serviços públicos. A PPP trouxe novidades como o pagamento ao parceiro privado somente após a disponibilização do objeto, a repartição de riscos entre as partes, a garantia de retorno dos investidores, a criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) e de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE).

Diante da situação exposta, a questão que se apresenta para estudo é quanto à viabilidade de se estabelecer uma PPP para realização de obras civis e manutenção das instalações do Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica (LABGENE), visto que o início do comissionamento do LABGENE, hoje previsto 2021, vem sendo impactado pelos cortes e contingenciamentos orçamentários. Para procurar responder esta indagação, o presente trabalho, elaborado com base no tema “A PPP como ferramenta para viabilizar projetos de uma Marinha”, teve a sua metodologia baseada em uma análise teórica e histórica desta ferramenta. As fontes de informação utilizadas foram livros, publicações, legislações, artigos e teses, de natureza acadêmica e institucional.

Este estudo é de extrema relevância por ser o Programa Nuclear da Marinha (PNM) um projeto previsto na Estratégia Nacional de Defesa<sup>1</sup> (END) que prevê o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Pelo fato de estarmos buscando uma maior inserção político-estratégica no cenário global, faz-se necessária a sustentação de uma Força Armada (FA) apta a dissuadir e defender-se de agressões e ameaças externas com meios que permitam uma defesa rápida de grandes áreas do nosso litoral. Em consequência disto, a Marinha do Brasil (MB) precisa de recursos orçamentários suficientes para continuar investindo no PNM, de modo que o desenvolvimento e a construção do LABGENE estejam concluídos antes da construção do Submarino Nuclear Brasileiro (SN-BR).

Para uma melhor análise, foi formulada a hipótese de que a utilização da PPP é uma ferramenta com grande potencial para desonerar, a curto prazo, o orçamento destinado ao PNM, cujos recursos vêm sendo insuficientes para executar o projeto no ritmo que se deseja, haja vista os constantes cortes e contingenciamentos impostos pelo governo federal. Além disso, foi elaborada a premissa de que nos próximos cinco anos o orçamento do PNM continuará sofrendo cortes e contingenciamentos, mantendo-se no patamar do corrente exercício.

---

<sup>1</sup> Documento de alto nível que estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise (BRASIL, 2012, p. 2).

Logo, a falta de recursos para execução do projeto continuará existindo, o que afetará o cumprimento do cronograma planejado.

Sendo assim, o propósito deste trabalho é analisar se há condições legais para que parcela do PNM seja executado mediante PPP. Para tal, a pesquisa será apresentada nesta dissertação em cinco capítulos. O primeiro é esta introdução que visa apresentar o tema desta pesquisa, sua relevância, seu propósito, a hipótese e a premissa formuladas, bem como a forma que o trabalho será abordado nos capítulos seguintes.

O segundo capítulo fará uma contextualização do surgimento da PPP como alternativa para viabilizar grandes investimentos em um momento de crise fiscal dos Estados. Além disso, este capítulo abordará a experiência do Reino Unido com suas parcerias e os benefícios que o parceiro privado poderá trazer ao participar em projetos governamentais.

O terceiro capítulo descreverá, de forma sucinta, o processo de desestatização ocorrido no Brasil até o aparecimento da PPP, em 2004, com a entrada em vigor da Lei nº 11.079. Em seguida, serão mencionados o conceito, as modalidades de PPP e as principais inovações da lei supracitada que tiveram como objetivo atrair o setor privado a investir em áreas, tradicionalmente, de domínio público.

O quarto capítulo tratará da importância do Brasil no cenário internacional, seguido de uma síntese do PNM e da sua descontinuidade orçamentária. Depois, serão comentadas as propostas de PPP já apresentadas no âmbito da MB e a viabilidade da aplicação de uma PPP ao PNM, analisando-se os principais desafios que esta ferramenta deverá enfrentar até ser aprovado pelo Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) do governo federal. Por fim, validaremos a hipótese formulada no primeiro capítulo.

No último capítulo serão apresentadas as conclusões sobre a viabilidade de executar parcela do PNM mediante contratação por PPP.

## **2 A CRISE FISCAL E A INSERÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Este capítulo tem como escopo a revisão de literatura sobre PPP para que se possa compreender como as parcerias surgiram e por que se optou por esta alternativa para viabilizar grandes investimentos em infraestrutura e provisão de serviços públicos em um período de crise fiscal dos Estados.

Nesse sentido, aborda-se a experiência do Reino Unido, cujo movimento de reformas reduziu o tamanho do aparelhamento estatal, passando a procurar o setor privado como forma de financiar seus projetos governamentais, sendo referência de bons resultados. Discute-se também os benefícios que o parceiro privado traz ao participar de algumas atividades do poder público.

A seguir, estuda-se o que motivou os Estados a reverem o seu papel de produtor para regulador, de modo a melhorar as finanças públicas e sair da crise.

### **2.1 A crise e a redefinição do papel do Estado em um mundo globalizado**

Com o fim da Segunda Guerra Mundial – 2ª GM (1939-1945), o panorama internacional passou por uma significativa ampliação da intervenção do Estado na economia, a fim de diminuir os conflitos sociais. Surgia o Estado keynesiano<sup>2</sup>-desenvolvimentista, cuja intervenção ocorria de acordo com o nível de desenvolvimento do país (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 308).

Para aqueles mais desenvolvidos, destacou-se o Estado do bem-estar social (Welfare State), que tendo como referência o Plano Marshall (1947), intensificou a presença

---

<sup>2</sup> O keynesianismo é uma teoria econômica do início do século passado, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, que defendia a intervenção estatal na economia, principalmente em áreas onde a iniciativa privada não tinha capacidade ou não desejava atuar, visando o atingimento do pleno emprego (Fonte: <<http://www.suapesquisa.com/economia/keynesianismo.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2016).

na economia visando prover diretamente determinados serviços de interesse geral nas áreas de educação, saúde, segurança e infraestrutura urbana (PEREIRA, 2006, p. 3).

Já nos países menos desenvolvidos, caso do Brasil, destacou-se a crescente ação do Estado no sistema produtivo, onde a intervenção era no sentido de complementar a relação entre os capitais do setor público e do setor privado (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 308).

A partir da década de 80, houve uma redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e alta da inflação, eclodindo uma crise de endividamento internacional (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 21). Com exceção dos países do leste e do sudeste asiático, os demais governos passaram por desequilíbrios macroeconômicos, seja pelo aumento dos gastos sociais e da previdência, seja pela necessidade urgente de se estabelecer uma disciplina fiscal para atender a limites de déficit e de dívida que se tornaram cada vez mais insustentáveis (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 10). Esta crescente deterioração das contas públicas pôs em xeque o Estado Keynesiano-desenvolvimentista (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 308).

Para combater a crise, os Estados, já altamente endividados, iniciaram um processo de contenção de gastos e passaram a promover medidas como ajuste fiscal, liberalização comercial, tendência à desregulamentação e privatização, a fim de se evitar uma desaceleração econômica. As medidas obtiveram resultados positivos, pois os aspectos agudos da crise foram superados e as taxas de inflação tiveram uma queda, fazendo com que os países recuperassem pelo menos alguma credibilidade, no entanto, o tão esperado crescimento não foi retomado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 22).

O desenvolvimento econômico de um país está relacionado à capacidade de se realizar obras de infraestrutura necessárias para alavancar o crescimento. Era preciso, portanto, recursos para investimentos públicos.

Diante deste cenário de desequilíbrios macroeconômicos, novos desafios surgiram ao papel dos Estados. Para Bresser-Pereira (2006, p. 23), a questão central passava a ser como redefinir um novo Estado em um mundo tão globalizado, de modo a não comprometer o seu desenvolvimento. De acordo com o autor, a solução não seria provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo, ou seja, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e também como regulador. Era necessário criar formas de intervenção mais leves, com uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

O Estado deveria abandonar, portanto, a sua concepção de produtor, adotada após a 2ª GM, para Estado regulador.

Para Di Pietro (2012), o Estado prestador de serviços deveria ser substituído pelo Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada. Segundo a renomada autora, o que se busca é a colaboração entre o público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; a diminuição do seu tamanho para que a atuação do particular ganhe espaço e a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública para permitir maior eficiência nos serviços públicos prestados.

Portanto, como resposta à existência do desajuste nas contas públicas, o Brasil, assim como a maioria dos países, viu a desestatização como a melhor forma de sair da crise fiscal, pois a saída de ativos produtivos do Estado seria uma forma de melhorar a situação das suas finanças, já que colaboraria para uma redução do estoque da dívida pública e, por outro lado, representaria a redução da demanda por recursos fiscais, à medida que a operação das empresas e a ampliação de sua capacidade produtiva deixaria de ser uma responsabilidade do Estado (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 309).

Desta forma, o papel de protagonista, antes desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico e social, passa a ter um novo participante na prestação de

serviços públicos: o setor privado. Aquela ideia inicial de que o Estado é o contratante e o setor privado o contratado é substituído pelas desestatizações, tais como: privatizações, terceirizações e concessões. Assim, começa a ocorrer a transferência, por venda ou concessão, de empresas estatais à iniciativa privada para provimento de bens e serviços públicos (DI PIETRO, 2012).

Deste modo, o setor público foi reorganizado por um amplo processo de desestatização que buscava a provisão dos serviços públicos demandados acima, haja vista a crescente demanda por alocação de recursos na implementação destes serviços, coligada à necessidade de investimentos em infraestrutura que, por estar associada a projetos de grande porte e longa duração, tinha a sua forma de financiamento muito impactada (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8).

## **2.2 Parceria público-privada como alternativa**

Como visto na seção anterior, o endividamento público impedia a expansão da economia dos Estados, prejudicando o investimento em infraestrutura que é um fator-chave para proporcionar um crescimento econômico e sustentável, além de ser uma forma de garantir o acesso de todos a serviços básicos como educação, saúde e segurança.

A necessidade de mudança e a incapacidade de investimento em infraestrutura, exclusivamente, pelo Estado fizeram com que os governos passassem a buscar na parceria privada a alternativa para viabilizar estes grandes projetos, ao encontro da crescente demanda pela oferta de serviços de boa qualidade (SILVA, 2014, p. 164).

Gregg (2006, p. 18) reforça este entendimento ao afirmar que o setor privado possui uma grande capacidade de inovar e de gerir melhor os ativos, aumentando a eficiência e, conseqüentemente, a qualidade do projeto, reduzindo os custos dos serviços prestados.

Neste processo de buscar mecanismos que procurassem incrementar a participação da iniciativa privada no cenário de financiamento da infraestrutura, destacou-se o Reino Unido, onde os programas criados promoveram uma redefinição modernizadora da intervenção do Estado na economia, cuja experiência será abordada na próxima seção.

### **2.3 A experiência do Reino Unido**

Esta tendência à associação entre o poder público e a iniciativa privada desenvolveu-se de forma pioneira no Reino Unido. Outros países como Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, Chile e México, também firmaram parcerias no intuito de recuperar a capacidade de investimento público, porém com graus diferentes de intensidade e sucesso (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8). Para efeito deste estudo, vamos nos ater ao Reino Unido, onde este evento ocorreu com maior intensidade e foi considerado como referência de bons resultados.

Em 1992, o Reino Unido passava por uma política fiscal contracionista visando a redução do seu deficit público. Com isso, Norman Lamont, ainda sob a administração do conservador John Major, lançou a modalidade de PPP conhecida como Iniciativa para o Investimento Privado – em inglês, “Private Finance Initiative (PFI)”, em substituição às chamadas Ryrie Rules<sup>3</sup> (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8). A ideia deste novo arranjo de parceria era buscar o interesse do setor privado pela prestação de serviços públicos mediante remuneração do governo, já que grande parte dos ativos/serviços públicos atrativos já haviam sido privatizados ou entregues à iniciativa privada por meio de concessões (ARCHANJO, 2006, p. 112).

---

<sup>3</sup> Regras que prevaleciam até 1989 e incorporavam uma visão governamental desfavorável à participação do capital privado no financiamento de projetos do setor público. (PECI; SOBRAL, 2007, p. 4).

Apesar do momento de crise que se estava atravessando, o discurso pregado pelo PFI era de um bom governo, permitindo que os setores público e privado se concentrassem naquilo que faziam melhor. Segundo KERR (1998, apud ARCHANJO, 2006, p. 36), com este programa o governo britânico visava procurar “novas formas de governar que pudessem reduzir os gastos públicos e subordinar as atividades do Estado a uma lógica de mercado, mas de uma forma que também estimulasse a acumulação de capital<sup>4</sup>”.

Segundo Gonçalves (2007, p. 54), a implementação do PFI era uma forma de manter o investimento em infraestrutura por meio da transferência de responsabilidade da concepção, construção, financiamento e operação de projetos ao setor privado. Portanto, a participação não se restringiria apenas à construção. Com isso, é entendimento de Archanjo (2006, p. 113), que o governo deixaria de se preocupar com aspectos referentes à obra e suas especificações, voltando sua atenção para a qualidade dos serviços públicos necessários e demandados pela sociedade.

O programa tinha como objetivo o financiamento privado para viabilizar projetos governamentais, haja vista que a capacidade de implementá-los pela forma tradicional, quando não esgotada, ficava condicionada à existência de limites impostos pelo Tratado de Maastricht<sup>5</sup> (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8).

Segundo França (2011, p. 18), há três categorias de projetos que podem ser realizados por PFI: (i) projeto em que o investimento é recuperado por meio de cobrança direta dos usuários pela prestação de serviços; (ii) projeto em que os serviços são providos pelo setor privado e vendidos ao setor público; e (iii) projetos onde os usuários pagam uma parcela da prestação dos serviços e o setor público complementa o pagamento.

---

<sup>4</sup> KERR, Derek. The private finance initiative and the changing governance of the built environment. *Urban Studies*, s.l, V. 35, n. 12, 1998.

<sup>5</sup> Tratado assinado na cidade holandesa de Maastricht, que estabeleceu fundamentos para a futura integração política da União Europeia, com destaque para os acordos de segurança e política exterior, a integração monetária e o disciplinamento da política fiscal dos países da Zona do Euro para a introdução de uma tarifa única. Entre as medidas impostas, está o teto de 3% do Produto Interno Bruto para o déficit público, para países membros da União Europeia (GONÇALVES, 2007, p. 52).

Em que pese este leque de opções, a sua utilização foi tímida, principalmente nos dois primeiros anos, já que não havia incentivo algum à iniciativa privada que assumia integralmente o risco do projeto sem qualquer garantia contra prejuízos (FRANÇA, 2011, p. 18). Então, diante do fraco desempenho alcançado, o programa sofreu algumas revisões e foi indicado como a principal fonte de investimentos públicos, passando a ser um compromisso do governo. Assim, ficou decidido que o Tesouro não aprovaria projetos considerados capitais sem que se tentasse antes a opção pelo financiamento privado (PECI; SOBRAL, 2007, p. 5).

Logo, deveria ser explorada a opção de aquisição via PFI e, apenas no caso dela ser economicamente inviável, o Tesouro britânico destinaria recursos para outras formas de aquisição.

Com esta medida, o programa teve crescente aplicação até o ano de 1997, quando, então, o primeiro-ministro Tony Blair, aprofunda-o e rebatiza-o de “Public-Private Partnerships<sup>6</sup> (PPP)”. Mesmo com esta repaginagem no programa, permanecia a busca por alternativa de financiamento, todavia, surgia outro ponto ainda mais importante que é a eficiência na contratação de serviços públicos. A PPP tinha a finalidade de mudar a forma de contratação do governo, baseada na aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8).

Segundo Peci e Sobral (2007, p. 4), a utilização deste mecanismo possibilitou empreender uma quantidade maior de projetos de serviços públicos, sem a necessidade de aumentar a despesa pública, além de antecipar o tempo de realização dos mesmos. Para os autores, esta ferramenta distingue-se pela capacidade, tanto gerencial como financeira, do setor privado em trazer ao setor público:

---

<sup>6</sup> Parceria Público-Privada que no sentido britânico referia-se a projetos que tanto o setor privado quanto o setor público tinham a posse do ativo. Tem um sentido mais abrangente que o PFI, contemplando-se aí as privatizações, contratações públicas, concessões e PFI (ARCHANJO, 2006, p. 126).

- a) ganhos efetivos de “value for money”<sup>7</sup> (custo/benefício) aos projetos públicos;
- b) a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado; e
- c) uma avaliação por resultado.

Entre os benefícios supracitados, cabe destacar, primeiramente, os ganhos de “value for money” que se buscam. Sabe-se que as atividades desenvolvidas pelo Estado envolvem certas especificidades que não encontramos na atividade privada. Nem sempre o objetivo de um gasto público está relacionado a resultados econômicos para o governo. Há certas ocasiões, em que o vencedor de uma licitação não é aquele que apresentou o menor custo, pois o governo leva em consideração os benefícios que serão entregues à população, ou seja, aquele que apresentar o melhor “value for money” para o projeto (GONÇALVES, 2007, p. 63).

No tocante ao risco e à avaliação por resultado, a transferência ou o compartilhamento do risco com o setor privado incentiva-o a concluir os serviços no tempo e com a qualidade requerida pelo parceiro público, haja vista que o pagamento só começará a ocorrer a partir do momento que a prestação do serviço público for iniciada e o desempenho especificado cumprido.

Portanto, a participação do parceiro privado, devido à sua expertise, possibilita minimizar os custos, melhor alocar os riscos, maximizar o tempo e proporcionar uma maior qualidade na prestação dos serviços (GONÇALVES, 2007, p. 52).

---

<sup>7</sup> Oferecer “value for money” significa que o custo estimado durante a vida do contrato, calculado como valor presente líquido mediante custos futuros a preços presentes, deverá ser mais baixo que o custo estimado da forma tradicional de aquisição do serviço, exclusivamente, pelo setor público (ARCHANJO, 2006, p. 40).

## 2.4 Conclusões parciais

Em face ao exposto neste capítulo, pode-se depreender que a necessidade de novos investimentos em infraestrutura para a retomada do crescimento econômico e a crise fiscal, em diversos Estados, motivaram a busca por novas formas de financiamento, cuja saída encontrada para fazer frente a essa necessidade foi a adoção de políticas de desestatização e desregulamentação da economia, com destaque para as parcerias, que procuraram reduzir o papel do Estado e angariar uma maior participação do setor privado na realização de atividades administrativas que lhe cabiam.

Viu-se também que o Reino Unido iniciou este movimento de reforma estatal e obteve grande sucesso, quando reduziu o tamanho do aparelhamento administrativo ao criar o PFI que procurou encorajar a realização de obras e a gestão de serviços públicos mediante o apoio do financiamento privado. Desta maneira, o governo pôde empreender mais investimentos sem aumentar a despesa pública.

Como lições que puderam ser aprendidas com a experiência britânica estão os conceitos de ganho efetivo de “value for money” no uso dos recursos públicos, a possibilidade de transferência e compartilhamento de riscos com o setor privado, o asseguramento da qualidade e pontualidade na provisão de serviços contratados, já que o pagamento só ocorre após a disponibilização do serviço.

### **3 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Como visto no capítulo anterior, os Estados passaram a adotar um papel regulador na economia em resposta à deterioração nas contas públicas que impedia a capacidade de investir em infraestrutura.

Assim, este capítulo traz o referencial teórico da pesquisa, onde aborda-se o processo de desestatização iniciado no final do século passado que, a partir de 2004, por intermédio da Lei nº 11.079, passa a considerar também a PPP como um mecanismo para atrair a iniciativa privada a atuar em áreas, tradicionalmente, de domínio público, a fim de alavancar investimentos.

Enfim, faz-se uma análise da Lei nº 11.079/2004, abordando o conceito, as modalidades de uma PPP e outras características que podem tornar esta ferramenta de grande utilidade ao PNM.

#### **3.1 Processo de desestatização brasileiro**

Seguindo a tendência mundial, o Brasil iniciou também um processo de retirada do Estado da economia. A partir da década de 90, desenvolveram-se políticas de desestatização e de desregulamentação dos mercados, haja vista que o país precisava de investimentos para crescer, mas a nossa dívida pública impedia o financiamento de grandes obras e prestação de serviços públicos.

Com isso, tornou-se imprescindível a criação de novos instrumentos de gestão dos serviços públicos ante as necessidades cada vez maiores e mais prementes da sociedade em várias esferas como saúde, transporte, moradia, etc (FRANÇA, 2011, p. 20). Desta forma, a Administração Pública passou a delegar algumas atividades ao setor privado visando diminuir

o seu tamanho, reforçando a teoria do Estado regulador ao invés de produtor. Ocorrem, então, as parcerias.

Neste cenário de mudança da concepção do Estado, temos a promulgação da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que promoveu a desestatização sob a modalidade de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Entretanto, esta Lei, assim como a Lei nº 8.666/1993 e demais específicas de caráter setorial e regulatório que sustentaram as reformas de desestatização não foram capazes de atrair investimentos privados nas áreas em que o potencial de lucratividade ficou abaixo dos níveis desejados pelo setor privado (PECI, SOBRAL, 2007, p. 8).

Segundo Rocha e Magalhães (2012, p. 1), na legislação vigente havia restrições quanto aos objetos, prazos, forma de financiamento/remuneração ao parceiro privado e alocação do risco, que impediam os projetos de serem amparados pelos contratos administrativos regulados pelas leis supracitadas.

Com isso, a concessão comum e a permissão deixaram de ser interessante ao setor privado, já que os investimentos precisavam de grande aporte financeiro e havia um elevado grau de risco envolvido, que, segundo a legislação, ficava, totalmente, sob a responsabilidade do contratado.

A partir do momento que os projetos deixaram de ser economicamente viáveis, não sendo mais autossustentáveis financeiramente, houve a necessidade de uma contraprestação pecuniária por parte da Administração Pública, de forma a complementar o montante arrecadado com a tarifa cobrada da sociedade (PEREIRA, 2006, p. 7).

Este entendimento é corroborado por Kury (2014, p. 98) que entende a necessidade de se implementar uma maior flexibilidade na alocação de riscos e na complementação da receita quando o setor privado tiver dificuldades de recuperar o investimento exclusivamente por meio de tarifas ou receitas do usuário.

Era necessário, portanto, criar mecanismos mais céleres e mais seguros visando atrair a iniciativa privada e, assim, obter os recursos necessários para os setores de infraestrutura e de produção de bens e serviços à população (FRANÇA, 2011, p. 21).

Então, surge a PPP que, como veremos na seção seguinte, procurou preencher as lacunas até então existentes, complementando as regras aplicáveis às concessões comuns, aos procedimentos licitatórios e aos contratos administrativos.

### **3.2 Parceria público-privada: uma nova fase do programa de desestatização**

Tendo em vista que a adoção da PPP no Reino Unido viabilizou investimentos em um quadro de restrição fiscal obtendo-se maior eficiência na prestação de serviços públicos e considerando a necessidade de alavancar a participação do setor privado no financiamento de investimentos, surgiu, em 2002, a ideia de melhorar os nossos arranjos contratuais de parceria.

Este tema foi discutido por dois anos, quando, finalmente, foi regulamentado pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, mais conhecida como “Lei das PPP”, cujo objetivo, no sentir de Gasparini (2012), era motivar e disciplinar, com regras seguras e mais atrativas economicamente, a participação privada e o aporte de recursos para consecução do interesse público, de que, em termos de eficiência, salvo raras exceções, carecia o poder público. Além disso, na concepção do autor, a lei visava aproveitar a agilidade da atuação privada na execução do objeto da PPP.

No entender de Di Pietro, a PPP:

[...] no caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração do setor público e privado. Justifica-se ainda a propositura sob o argumento de que as Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica (DI PIETRO, 2012, p. 145).

Assim, o advento da PPP torna-se um fator impulsionador para o crescimento do país, já que possibilita a realização de investimentos em infraestrutura, cujo ônus era exclusivo do Estado. Na próxima seção veremos o conceito e os dois tipos de modalidade previstos na PPP, que nos darão uma ideia do que pode ser aplicável ao PNM.

### 3.3 Conceito e modalidades

Nos termos do art. 2º da Lei 11.079/2004, a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, podendo ser na modalidade patrocinada ou administrativa (BRASIL, 2004).

Concessão patrocinada, conforme definição do § 1º do art. 2º da Lei supracitada, é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado (BRASIL, 2004). Neste tipo de modalidade de concessão, a Administração Pública delega ao concessionário a gestão e a execução material de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo poder público (DI PIETRO, 2012). Sua principal diferença perante a concessão comum, previsto na Lei nº 8.987/1995, é que a contraprestação do parceiro público é um “*plus*” em relação à tarifa cobrada do usuário, significando que a amortização do investimento feito pelo parceiro privado é feita tanto por meio de tarifas cobradas dos usuários como por recursos públicos (FRANÇA, 2011, p. 28).

Concessão administrativa, segundo o § 2º do mesmo artigo da Lei, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004). Na concessão administrativa o parceiro privado assume apenas a execução material de uma atividade

prestada ao setor público, porém é esta que detêm a gestão do serviço. Este tipo de modalidade constitui-se em um misto de empreitada, já que o serviço é remunerado pela Administração Pública, e de concessão de serviço público, pois o serviço prestado submete-se a alguns artigos da Lei nº 8.987/1995. Diferentemente da concessão patrocinada, onde existe a cobrança de tarifa do usuário, a concessão administrativa prevê a contraprestação paga pela Administração como forma de remuneração, não havendo impedimento para que o parceiro privado receba recursos de outras fontes de receitas complementares, acessórias, alternativas ou decorrentes de projetos associados (DI PIETRO, 2012).

Verifica-se, portanto, que na concessão administrativa toda a remuneração advém do parceiro público, enquanto que na concessão patrocinada, a remuneração do parceiro privado é composta de um misto de recursos públicos e de receitas próprias.

Além desta breve explanação sobre o conceito e modalidades, há outros elementos diferenciadores do instituto da PPP em relação aos demais contratos da Administração Pública que são relevantes e veremos nas próximas seções.

### **3.4 Remuneração do parceiro privado**

Vimos que a remuneração da concessionária pode ser feita mediante cobrança de tarifa dos usuários e/ou a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Agora precisamos saber como ocorre esta remuneração.

O art. 7º da Lei das PPP impõe que a remuneração só começará a ocorrer após a disponibilidade, total ou parcial, do objeto do contrato (BRASIL, 2004). Com isto, o setor privado terá que arcar com todos os custos atinentes à prestação de serviços até a efetiva entrega do objeto do contrato da PPP (FRANÇA, 2011, p. 36).

Além disso, pelo contido no parágrafo único do art. 6º da Lei, o pagamento pode ocorrer mediante remuneração variável, vinculada ao desempenho na prestação do serviço pelo parceiro privado, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato e previstos em edital (BRASIL, 2004).

Assim, busca-se evitar com estas medidas não só o adiantamento de receitas, sob pena de ilegalidade do pagamento, mas também maior efetividade aos gastos por meio da busca por bons resultados e eficiência na gestão (PEREIRA, 2006, p. 19).

Como forma de mitigar o risco de não pagamento das obrigações contraídas pelo setor público, a Lei autoriza a vinculação de receitas, a instituição de fundos especiais, a contratação de seguro-garantia, além das garantias prestadas por um FGP que será estudado na seção 3.8.

### **3.5 Objeto, limites e vedações**

O § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079/2004 veda a celebração de parceria nos seguintes casos: (a) cujo valor do contrato seja inferior a vinte milhões de reais; (b) cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos; ou (c) que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004).

Já o inciso I do art. 5º determina que conste cláusula referente ao prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, devendo estar compreendido entre cinco e 35 anos, incluindo eventuais prorrogações (BRASIL, 2004).

Para Brito e Silveira (2005, p. 14), estas medidas procuram evitar o uso indiscriminado da PPP, já que a sua utilização requer uma complexa estrutura contratual com elevados custos de transação, onde um potencial ganho de eficiência não comportaria os

custos envolvidos no negócio. Ainda segundo os autores, um contrato suficientemente longo é uma forma de incentivar o investimento do setor privado em material, equipamentos e tecnologia, de tal modo que estes custos sejam otimizados ao longo da vida útil do projeto. Assim, afasta-se a possibilidade da execução de serviços normalmente contratados pela Lei nº 8.666/1993.

### **3.6 Repartição de riscos entre os parceiros**

Como já mencionado neste capítulo, em alguns projetos a concessão comum não é atrativa ao setor privado devido aos altos riscos envolvidos e/ou por não serem autossustentáveis, comprometendo, assim, o retorno dos investidores. Logo, este aspecto ganha importância por ser um fator de atratividade para os investidores privados.

O inciso III do art. 5º da Lei nº 11.079/2004 prevê a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe<sup>8</sup> e álea econômica extraordinária<sup>9</sup> (BRASIL, 2004). Ou seja, esta repartição só é aplicável quando o desequilíbrio decorrer de fato estranho à vontade de ambas as partes. Isto significa que, diferentemente dos contratos administrativos, o prejuízo oriundo de um desequilíbrio econômico-financeiro do acordo entre as partes não será custeado unicamente pela Administração Pública, mas sim repartido entre os parceiros público e privado (DI PIETRO, 2012).

A mesma ideia consta no art. 4º, inciso VI que menciona a repartição objetiva de riscos entre as partes. Contrariamente ao que ocorre na concessão comum, o risco não é mais

---

<sup>8</sup> O fato do príncipe ocorre quando o próprio Estado, mediante ato lícito, modifica as condições do contrato, provocando prejuízo ao contratado. Tal interferência gera indenização para o particular prejudicado com a alteração unilateral do Estado, provocando o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (DI PIETRO, 2012, p. 158).

<sup>9</sup> Álea econômica extraordinária é um fato ou evento imprevisível cuja ocorrência onera excessivamente o objeto do contrato, ensejando o restabelecimento das condições originariamente ajustadas ou se inviável tal providência, dando causa à rescisão contratual (FRANÇA, 2011, p. 73).

assumido integralmente pela iniciativa privada, haja vista que o poder público passou a garantir o retorno do investimento e o lucro correspondente, caso o compromisso assumido venha a não ocorrer (DI PIETRO, 2012).

### 3.7 Garantias

Tendo em vista que o setor público só efetua o pagamento pela prestação dos serviços após o mesmo estiver operacional, faz-se necessária a apresentação de garantias ao setor privado de modo que as obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público sejam cumpridas, independentemente, das dificuldades da Administração.

Para Engler (2014, p. 69), a desconfiança do setor privado sobre a vontade política e a capacidade financeira do setor público, para honrar seus compromissos, tornou imperativo o oferecimento de sólidas garantias nos contratos de PPP.

Segundo Di Pietro (2012), a lei previu três formas de garantias para os contratos de PPP que envolvem a Administração Pública, o parceiro privado ou a entidade financiadora do objeto. São elas: (a) garantia de execução do contrato prestada pelo parceiro privado ao parceiro público; (b) garantia de cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público perante o parceiro privado; e (c) contragarantia prestada pelo parceiro público à entidade financiadora do objeto.

Cabe ressaltar aqui as modalidades previstas na alínea b, que são aquelas a serem prestadas pelo parceiro público em benefício do parceiro privado. Segundo o art. 8º da Lei nº 11.079/2004, elas devem ser escolhidas pela Administração Pública, antes do início do processo de contratação e podem abranger: (i) vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; (ii) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; (iii) contratação de seguro-garantia com as companhias

seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; (iv) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; (v) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e (vi) outros mecanismos admitidos em lei (BRASIL, 2004).

Portanto, faz-se necessário desenvolver soluções inovadoras em matéria de estruturação de garantias, que possam, ao mesmo tempo, proporcionar conforto ao parceiro privado, sem impor custos excessivamente elevados ao poder público (ENGLER, 2014, p. 68),

### **3.8 Fundo garantidor**

Conhecidas as formas de mitigar o risco de inadimplemento pelo parceiro público perante o parceiro privado em seus contratos de PPP, nossa atenção volta-se para a instituição ou utilização de um fundo especial previsto no inciso II do art. 8º da Lei nº 11.079/2004, onde o legislador, no intuito de reduzir as incertezas em projetos de longo prazo e aumentar a confiança do setor privado, previu a criação de um FGP (SALERA, 2009, p. 1).

O art. 16 da Lei das PPP autoriza a União, Autarquias e Fundações Públicas a participar, até o limite global de seis bilhões de reais, em FGP (BRASIL, 2004). O FGP é um ente dotado de personalidade jurídica própria, com natureza privada e patrimônio separado do patrimônio dos cotistas, afastando, assim, a possibilidade de contingenciamento e execução em regime de precatórios (ARCHANJO, 2006, p. 137). Segundo Sundfeld (2005), objetivo do FGP é garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em concessões patrocinadas ou administrativas.

A criação, administração e gestão do FGP são feitas por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, e tem como função precípua ressarcir o

parceiro privado por possíveis prejuízos no caso de incapacidade do poder público em honrar os compromissos assumidos (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 15).

Assim, a instituição financeira escolhida para garantir os compromissos assumidos, caso necessário, foi o Banco do Brasil, que deverá deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez (ARCHANJO, 2006, p. 83).

### **3.9 Sociedade de propósito específico**

Como os contratos de PPP são caracterizados por parcerias entre o setor público e o setor privado, a lei determina que uma terceira entidade faça a implantação e a gestão do objeto da parceria: uma Sociedade de Propósito Específico (CRETILLA NETO, 2005, p. 74).

Diferentemente das concessões comuns de serviços públicos, onde a Lei nº 8.987/1995 facultava ao poder público, desde que previsto em edital, exigir do consórcio vencedor da licitação a constituição em empresa antes da celebração do contrato, o art. 9º da Lei nº 11.079/2004 inovou ao tornar obrigatório a constituição de uma SPE, antes da celebração do contrato (DI PIETRO, 2012).

Segundo França (2011, p. 52), o Estado pode ser sócio da futura concessionária, desde que não adquira a maior parte do capital da empresa. Para a autora, a SPE tem como finalidade evitar que riscos e perdas de uma sociedade passe para outra de um mesmo grupo empresarial. É, portanto, uma forma de isolar o empreendimento dos riscos associados a outras atividades do parceiro privado.

### 3.10 Comitê gestor de parceria público-privada

Uma outra característica inovadora da Lei das PPP foi prever a criação de um órgão interministerial com competência para definir os serviços, disciplinar procedimentos, autorizar a abertura de licitação e acompanhar a execução dos contratos de PPP que é o CGP (ARCHANJO, 2006, p. 80).

De acordo com o art. 14º da Lei nº 11.079/2004, a criação deste comitê deve ser feita mediante Decreto. Assim, o Decreto nº 5.385/2005, alterado pelo Decreto nº 6.037/2007, instituiu o CGP que é constituído por dois representantes, titular e suplente, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Fazenda (MF) e da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2004).

Segundo o art. 15º da Lei supracitada, é competência dos Ministérios e das Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, cabendo ao CGP a decisão sobre a contratação de uma PPP, após manifestação prévia e fundamentada do MPOG, sobre o mérito do projeto; e do MF, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos fiscais para o Tesouro Nacional (TN) e ao cumprimento do limite de despesa que trata o art. 22º (BRASIL, 2004).

Para Di Pietro (2012), a manifestação sobre o mérito envolve vários aspectos como a razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, relação custo-benefício, utilidade para o interesse público, entre outros.

No que diz respeito aos riscos fiscais para o TN e ao cumprimento do limite de despesa, cabe mencionar o art. 22º da Lei nº 11.079/2004. Segundo esse dispositivo:

A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já

contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios (BRASIL, 2004).

Fruto do contido na lei, denota-se a preocupação com o aumento do endividamento público. Logo, compete ao órgão gestor a aferição do impacto financeiro nos orçamentos subsequentes, a fim de evitar a criação de despesas que possam comprometer as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>10</sup> (LDO) e que estejam incompatíveis com a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (FRANÇA, 2011, p. 47).

A LRF prevê a realização de estudo técnico, antes da abertura de uma licitação, onde deverá ser demonstrado: (a) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa nos períodos seguintes; (b) a observância dos limites do endividamento e da recondução da dívida aos seus limites; (c) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro durante a vigência do contrato de PPP; (d) declaração do Ordenador de Despesa de que as obrigações assumidas são compatíveis com a LDO e estão previstas na Lei Orçamentária Anual<sup>11</sup> (LOA); (e) estimativa do fluxo de recursos públicos, por exercício, suficientes para o cumprimento das obrigações assumidas; e (f) previsão no Plano Plurianual<sup>12</sup> (PPA) em vigor (DI PIETRO, 2012).

---

<sup>10</sup> Lei que estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual; dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento, devendo ser encaminhada, por determinação constitucional, ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano (Fonte: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>>. Acesso em: 06 jul. 2016).

<sup>11</sup> Lei que define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas durante o exercício. Disciplina todas as ações do Governo Federal (Fonte: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 06 jul. 2016).

<sup>12</sup> Instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal que visa organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (Fonte: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-acute-o-ppa>>. Acesso em: 06 jul. 2016).

Ainda, segundo Di Pietro (2012), há certa dificuldade para cumprir os dispositivos acima, haja vista a longa duração dos contratos de PPP, que podem variar entre cinco e 35 anos. As restrições previstas na LRF limitam-se no tempo em função do PPA, da LDO e da LOA, cujo horizonte temporal máximo abrange apenas quatro anos. Para a autora, não tem como, por exemplo, fazer a elaboração de estimativas de impacto orçamentário-financeiro durante todo o período de vigência de um contrato de PPP. As estimativas acabam sendo feitas para o exercício em que as despesas forem efetuadas e os dois subsequentes, conforme previsto no art. 16 da LRF. Observa-se aí que há um certo conflito de objetivos, princípios e normas entre a LRF e a Lei nº 11.079/2004, o que pode ser um entrave para a implementação da PPP, haja vista a preocupação com a dívida pública.

Com isso, fica evidente a preocupação do legislador em limitar a contratação de projetos mediante PPP de forma indiscriminada, a fim de se coibir um endividamento descontrolado por parte da Administração Pública.

Para Nunes (2004, p. 2), a PPP deve ser vista com cautela e não como salvação nacional, capaz de alavancar investimentos, gerar crescimento econômico e empregos, sem necessidade de desembolsar recursos, nem alterar as metas de superavit primário. Pelo contrário, a PPP permite contrair grande volume de dívida a ser honrado a longo prazo, o que pode vir a inviabilizar os mandatos seguintes, já que os gastos superam os orçamentos anuais e o PPA.

### **3.11 Conclusões parciais**

Pelo exposto neste capítulo, verifica-se que o termo PPP no contexto brasileiro é menos abrangente que o britânico, já que aqui existe uma limitação de valor, prazo e no objeto a ser executado por PPP.

À semelhança da experiência britânica, a PPP foi um marco no sentido de reduzir o papel do Estado ante um cenário de restrição fiscal, onde buscava-se espaço orçamentário com a vinda de capital privado para viabilizar investimentos que antes só havia recursos públicos.

A promulgação da Lei nº 11.079/2004 visou aumentar a confiança do setor privado para realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos que o poder público necessitava, já que as Leis de Licitações e de Concessões não estavam reduzindo a incerteza em relação a projetos de longo prazo, que precisavam de grande aporte financeiro e possuíam risco elevado.

A Lei das PPP trouxe algumas novidades em relação às normas até então vigentes. Inovações como repartição de riscos entre as partes, garantia de retorno dos investidores, criação de um FGP e de um SPE tiveram parcela de contribuição para tentar reduzir as incertezas em projetos de PPP.

Com isso, observou-se um quadro propício à utilização da PPP, pois os benefícios trazidos com a lei supracitada aumentariam o interesse de participação dos órgãos privados ao certame licitatório, dando um melhor custo-benefício ao programa, em função da melhoria da sua performance.

No tocante à remuneração do parceiro privado, constata-se que a modalidade de concessão administrativa é aplicável ao PNM, já que não envolve a cobrança de tarifa, mas sim contraprestação pecuniária, que somente se iniciar-se-ia após a disponibilidade, total ou parcial, do objeto do contrato. Além disso, a remuneração pode ser feita de forma variável vinculada ao desempenho do parceiro privado, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade, desde que definidos em contrato.

Apesar de trazer certo alívio orçamentário a curto prazo e mais eficiência aos projetos, a implementação de uma PPP deve ser realizada de forma prudente, já que o valor do

objeto trará impactos ao orçamento público de anos futuros, não devendo ser vista como a solução milagrosa para a falta de recursos, pois a Lei nº 11.079/2004 tem regras fortes para limitar e controlar o endividamento público, em nome da responsabilidade fiscal.

Portanto, esse referencial teórico aqui exposto aponta para a utilização da PPP como uma forma de negócio potencialmente eficiente na aceleração da capacidade de investimento, já que permite o financiamento privado em grandes projetos governamentais, como é o caso do PNM, principalmente em período de restrições orçamentárias.

## **4 O PROGRAMA NUCLEAR DA MARINHA E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

Tomando por base o referencial teórico, este capítulo tem como propósito discutir a relevância do PNM para se ter uma Marinha capaz de se fazer presente com meios de elevada mobilidade, principalmente, em um cenário de constante mudança.

Ele se inicia com o contexto do PNM e de seu orçamento, que remete a vislumbrar a PPP como uma fonte alternativa de receita para o programa em um momento de constrição orçamentária.

Em seguida, faz-se uma breve análise das propostas de PPP já apresentadas no âmbito da MB e a viabilidade de utilizar este mecanismo para o PNM.

Por fim, aborda-se os principais desafios para se implementar uma PPP e verifica-se a validade ou não da hipótese formulada no primeiro capítulo.

### **4.1 O Brasil no cenário internacional**

O Brasil vem buscando uma maior inserção político-estratégica no cenário global, seja participando em operações de paz e da segurança internacional, seja na defesa dos nossos interesses na política externa, como país-membro de alguns fóruns privilegiados.

Apesar de estarmos fora dos eixos de conflito e sermos, por tradição, um país pacífico, assuntos da área de Defesa não devem ser relegados em segundo plano, principalmente, em um cenário de constante mudança, onde, muitas vezes, exige-se um posicionamento do país. Soma-se a isso, ainda, a nossa vasta riqueza natural e reservas de petróleo que podem vir a ser cobiçados por potências estrangeiras o que reforça a necessidade de termos uma estrutura de defesa forte.

Diante deste contexto, para que o Brasil ocupe uma posição de destaque faz-se necessária a sustentação de uma FA com recursos humanos e financeiros suficientes para estar preparada para dissuadir e defender-se não somente das agressões, mas também de qualquer ameaça externa.

Com esse propósito, foi aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, a END, visando a retomada dos investimentos necessários à execução da Política Nacional de Defesa<sup>13</sup> (PND). Assim, houve uma preocupação com ações estratégicas de médio e longo prazo que tinham como objetivo modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das FA, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das FA (BRASIL, 2008).

Em 2012, por ocasião da primeira revisão da END, foi divulgado o Livro Branco de Defesa Nacional<sup>14</sup> (LBDN), onde em seu Anexo II consta o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Neste documento o Ministério da Defesa (MD) planeja e executa as compras associadas aos projetos considerados estratégicos para a defesa nacional, contudo o plano não se limita apenas à modernização de equipamentos, mas também à articulação, ou seja, como as organizações militares estarão distribuídas pelo território para cumprir suas missões (BRASIL, 2012b).

Esta conjugação entre equipamento das FA e articulação observa o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, estabelecido na END, o que só reforça a necessidade de manter uma FA sempre preparada, mediante aporte de recursos necessários à

---

<sup>13</sup> Documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa do país, cuja finalidade é estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional (BRASIL, 2005b, p.1).

<sup>14</sup> Documento chave da Política Nacional, de caráter público e competência do Ministro da Defesa, que contera dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando tópicos como o cenário estratégico para o século XXI; a política nacional de defesa, a estratégia nacional de defesa; a modernização das Forças Armadas, a racionalização e adaptação das estruturas de defesa; o suporte econômico da defesa nacional e as operações de paz e ajuda humanitária. (Fonte: <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee\\_livrobranco.php](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php)>. Acesso em: 27 mai. 2016).

continuidade de investimentos nos projetos estratégicos previstos no PAED que são de suma importância para a defesa nacional (BRASIL, 2008).

Assim, o MD definiu os projetos considerados relevantes no âmbito de cada Força. Na MB há sete projetos estratégicos. Entre eles, está o PNM, que, como veremos mais adiante, vem sofrendo com cortes e contingenciamentos orçamentários impostos pelo governo que impactam o ritmo de execução do programa.

#### **4.2 Uma visão geral do Programa Nuclear da Marinha**

Por possuímos a maior costa atlântica do mundo com, aproximadamente, cinco mil quilômetros, o Brasil tem interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Para tal, a MB precisa se fazer presente e isto só é possível com meios de elevada mobilidade (BRASIL, 2012b).

Visando, então, reconfigurar a sua Força Naval de forma balanceada entre os componentes submarino, de superfície e aeronaval e levando-se em conta que o país possui jazidas de urânio em quantidade suficiente para suas próprias necessidades, a MB vem desenvolvendo um programa tecnologicamente autônomo de projeção e construção de um SN-BR, haja vista que este meio, além da sua discrição, tem capacidade de desenvolver altas velocidades por tempo ilimitado, permitindo a defesa rápida de grandes áreas do nosso litoral (BRASIL, 2012b).

No entanto, antes que o meio entre em operação faz-se necessário o domínio do ciclo do combustível nuclear e o desenvolvimento de uma planta nuclear de geração de energia elétrica, incluindo a construção de um reator nuclear.

De acordo com MARINHA...(2014, p. 13), a tecnologia nuclear é um tema sensível e muito restrito entre os países, logo, seu conhecimento não é compartilhado pelos

Estados detentores. Somente um seleto grupo composto por Estados Unidos da América (EUA), França, Rússia, Reino Unido, Alemanha, Japão e Holanda dominam o assunto. Com isso, a MB, visando entrar neste distinto grupo, vem desenvolvendo a sua tecnologia desde 1979, por meio do PNM.

Segundo, ainda, o periódico MARINHA...(2014, p. 13), o programa foi dividido em duas grandes etapas, sendo a primeira referente ao domínio do ciclo do combustível nuclear, o qual já foi atingido, estando, inclusive, já em operação a Unidade Piloto de Hexafluoreto de Urânio (USEXA), responsável pelo enriquecimento do urânio, que permitirá a produção do combustível que abastecerá o SN-BR. A segunda etapa é o desenvolvimento e a construção do LABGENE no Centro Experimental de Aramar (CEA), em Iperó, região metropolitana de Sorocaba, São Paulo, que será uma instalação experimental, em terra, de uma planta de propulsão nuclear. O LABGENE é composto por onze prédios e é o principal objetivo do programa atualmente. As obras de construção civil e montagem do deste Laboratório permitirão à MB projetar, construir, operar e manter reatores do tipo “Pressurized Water Reactor<sup>15</sup>”, que serão empregados na propulsão do SN-BR.

### **4.3 A descontinuidade orçamentária do Programa**

Não obstante a importância estratégica que o programa representa para o país, o PNM vem sendo impactado com orçamentos instáveis. Com ações de médio e longo prazo, o projeto precisa de regularidade e continuidade na provisão de recursos orçamentários, o que não vem ocorrendo ao longo do tempo, haja vista a diferença de prioridade dada pelos últimos presidentes ao tema, conforme exposto na entrevista com o Gerente de Planejamento e Controle do PNM constante no apêndice B.

---

<sup>15</sup> Reator de água pressurizada.

Segundo a entrevista, durante o mandato do presidente Fernando Collor de Melo (1990 a 1992) a atividade na área nuclear deixou de ser prioridade para o governo federal. Todavia, o programa continuou recebendo recursos em torno de 60 milhões de dólares, assim como vinha ocorrendo nos governos anteriores.

O governo de Itamar Franco (1992 a 1995) manteve o aporte de recursos na mesma ordem de grandeza. Já Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) reduziu, de modo drástico, os recursos alocados ao PNM, até que no último ano do seu segundo mandato (2002) o orçamento foi de, aproximadamente, 22 milhões de dólares, conforme entrevista constante no apêndice B.

De acordo, ainda, com o apêndice, durante os três primeiros anos do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006) o nível orçamentário foi mantido constante e mínimo, só melhorando em 2006, quando a MB conseguiu alocar cerca de 40 milhões de dólares ao PNM. Com a reforma ministerial feita nos primeiros meses do segundo mandato de Lula (2007 a 2010), o Almirante de Esquadra Moura Neto, ao assumir o cargo de Comandante da Marinha (CM), em 1º de março de 2007, conseguiu convencer o MD a agendar uma visita do presidente ao CEA. A visita ocorreu em 10 de julho de 2007 e, ao seu término, o presidente Lula anunciou a liberação de 1,04 bilhão de reais, a partir de 2008, em parcelas anuais de 130 milhões de reais e fora do orçamento da MB.

Com isso, o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) voltou, em 2008, a ter um orçamento para o PNM na mesma ordem de grandeza que se tinha em 1996, encerrando um período de "estado vegetativo" que durou praticamente 11 anos.

Em 2013, houve entendimento de que o programa tinha caráter dual, já que, segundo MARINHA...(2014, p. 14), seus benefícios não se restringiam somente à área militar, mas também à sociedade como um todo, haja vista que o enriquecimento de urânio feito pelas ultracentrífugas do PNM auxilia na produção do combustível consumido pelas usinas de

Angra I e II, gerando uma energia elétrica mais limpa para o país. Por essa razão, o PNM foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo considerado como uma política de Estado e não um programa específico da MB.

Em que pese o PNM não concorrer mais com as despesas obrigatórias e discricionárias livres da MB, a necessidade de recursos continua sendo oriunda da LOA. Ou seja, as despesas com o programa aliviaram o orçamento do MD, que é distribuído entre as três Forças, mas continuou disputando espaço orçamentário com as necessidades de outras pastas do governo como educação, saúde, entre outras.

Diante do agravamento da crise econômica, a estimativa de receitas federais vem sendo frustrada nos últimos anos, acarretando em uma revisão orçamentária e financeira no decorrer do ano, tendo como consequência a emissão de decretos pelo Poder Executivo impondo limites financeiros de gastos abaixo dos limites já aprovados pelo Congresso para a LOA. São os conhecidos decretos de contingenciamento.

Os recursos subsidiados pelo CTMSP para o PNM não estão sendo integralmente contemplados na LOA e a diferença, por conseguinte, vem sendo realocada na previsão dos anos subsequentes. Além disso, o orçamento do corrente plano de ação vem sendo revisado constantemente, devido ao contingenciamento imposto. Assim, alguns contratos, não só aqueles referentes às obras civis, vem sendo suspensos e outros, já com a licitação realizada, postergados (BRASIL, 2016b).

De acordo com a TAB. 1 – Necessidades consolidadas para o PNM no período 2016-2021 (ANEXO), as necessidades do LABGENE concentram mais da metade das demandas do programa e a previsão de prontificação é para 2021. Entretanto, o QUADRO 1 (ANEXO) nos mostra um resumo das necessidades suplementares de crédito para o corrente ano, onde destaca-se o montante de 48,4 milhões de reais para que o CTMSP possa dar continuidade às obras civis. Tal fato é notório, já que o CEA é, atualmente, um canteiro de

obras, onde há construção de prédios tanto para o LABGENE como para a infraestrutura do CEA.

A falta de recursos vem fazendo com que as empreiteiras reduzam o ritmo das obras ou até mesmo paralise-as, acarretando custos de desmobilização e remobilização para o programa, já que haverá uma revisão do valor do contrato quando da retomada do objeto. Estes custos ainda estão sendo estudados pelo CTMSP, de acordo com o QUADRO 1 (ANEXO).

Cabe ressaltar também que poderá ocorrer, ainda, um possível desinteresse do empreiteiro em retomar a obra, além da perda de oportunidade para adquirir equipamentos, já que os mesmos não poderiam ser instalados nos devidos locais devido a não prontificação das instalações (BRASIL, 2016b). Portanto, não resta dúvida que o planejamento feito e a continuidade do programa ficam prejudicados, o que acaba protelando o início do comissionamento do LABGENE.

O nosso orçamento é composto por ações de curto prazo, ficando em segundo plano o planejamento e a continuidade de execução de programas de longo prazo (CORREA FILHO *et al.*, 2013, p. 399). No entender dos autores, uma alternativa para tentar obter maior previsibilidade na alocação de recursos para investimentos seria:

Estabelecer uma lei específica determinando a execução, pelo menos, de um subconjunto dos programas elencados no PAED, para os quais os investimentos necessários não estariam sujeitos a contingenciamento de recursos da União. Outras medidas seriam a inclusão de alguns dos programas do PAED no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem gozado de prioridade na execução orçamentária do governo; e a utilização de modelos alternativos, tais como Parcerias Público-Privadas, para o financiamento de alguns programas do PAED retirando-os do orçamento de investimentos da União. Ressalte-se que o pressuposto básico é que existam garantias públicas suficientes e adequadas para viabilizar a adoção desses modelos alternativos (Correa Filho *et al.*, 2013, p. 399).

Ainda nesta linha de raciocínio, Moraes (2009, p. 9) entende que é necessário trabalhar com outras fontes de receita e outras alternativas como convênios, acordos de compensação (OFFSET), contrapartidas comerciais e parcerias com a iniciativa privada, pois os valores dos projetos estratégicos do PAED divulgados no LBDN dependem de um aporte de recursos muito além do que a LOA pode proporcionar.

Na TAB. 2 – Projetos Estratégicos Prioritários da MB no período de 2012 a 2031 (ANEXO), verificamos que a necessidade de recursos do PNM divulgada no LBDN, em 2012, monta em 4,19 bilhões de reais para o período compreendido entre 2012 e 2031, o que leva a uma média de 209,95 milhões de reais por ano. As necessidades atuais de recursos constantes na TAB. 1 (ANEXO) já extrapolam esta média, muito devido à variação cambial, aos reajustes contratuais e ao ineditismo desta empreitada que acaba onerando o valor do projeto devido à ocorrência de fatos supervenientes durante a execução do contrato (BRASIL, 2016b).

Logo, percebe-se a necessidade da busca de modelo alternativo tal como a PPP, já que a inclusão do programa no PAC não o eximiu dos cortes e contingenciamentos orçamentários, que tanto afetam o cronograma do projeto e aumentam a defasagem entre o planejamento inicialmente feito e as necessidades atuais.

#### **4.4 A parceria público-privada no âmbito da Marinha e a viabilidade de aplicação ao Programa Nuclear da Marinha**

Tendo em vista a insuficiência de recursos orçamentários, algumas atividades do programa vêm sendo priorizadas em detrimento de outras. Com isso, a PPP, como visto até aqui, surge como alternativa eficiente para captar recursos do setor privado e aplicá-los em financiamento, desenvolvimento e operação de projetos (FRANÇA, 2011, p.17).

As diretrizes para a formulação, tramitação, execução e acompanhamento dos projetos de PPP, no âmbito do MD, estão na Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014. No entanto, este assunto já vem sendo tratado desde 2010, quando o MD deu conhecimento às Forças do acordo de cooperação técnica celebrado com o MPOG que tem, em sua estrutura organizacional, uma unidade capaz de prover apoio técnico necessário aos órgãos do governo federal interessados no desenvolvimento de projetos por PPP. Três projetos já foram apresentados pela MB ao MD como prioritários para execução mediante parceria com o setor privado (SILVA, 2014, p. 169).

Conforme entrevista concedida pelo Encarregado da Divisão de Captação de Recursos da Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha (COOrM), constante do apêndice A, o primeiro referia-se à modernização operacional e gerencial das instalações do Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro (AMRJ). O CM 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. Com isso, por meio da Resolução CGP nº 7/2016, o projeto foi retirado da priorização do CGP.

O segundo projeto era para ampliação e modernização das instalações do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN), ao custo total estimado de 241 milhões de reais, por um prazo de concessão de 20 anos. Assim como no caso do AMRJ, a MB decidiu pela sua interrupção, pois os estudos de avaliação econômica e financeira evidenciaram que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos da Força. Da mesma forma, o projeto foi retirado novamente da priorização do CGP, por meio da Resolução CGP nº 7/2016.

O último projeto era para construção e a manutenção de empreendimento residencial em Itaguaí no Rio de Janeiro, ao custo total estimado de 1,2 bilhão de reais, por um prazo de concessão de 30 anos. Mais uma vez a MB entendeu ser inviável, 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. Por meio da Resolução CGP nº 7/2016, o projeto foi retirado mais uma vez da priorização do CGP.

Analisando as propostas de PPP já apresentadas, observa-se que há uma enorme preocupação da MB em não elevar o grau de comprometimento do seu orçamento para os anos seguintes, bem como procura-se evitar uma dependência do setor privado no desenvolvimento do projeto.

Em que pese o PNM esteja recebendo recursos oriundos do PAC, onde não onera o orçamento da MB, há de se ter em mente que a proposta de PPP a ser apresentada pelo CTMSP deve abranger uma parcela reduzida do PNM, a fim de não comprometer significativamente os orçamentos futuros do PAC e que o objeto não seja tão complexo, de modo a criar uma dependência da iniciativa privada.

De acordo com a Portaria 1.851/MD/2014, a formulação de projetos de PPP deverá considerar, além das exigências previstas na legislação específica, a conjugação com os seguintes elementos: enunciados da PND, END e de políticas governamentais de interesse; planejamento estratégico do órgão proponente; orientações do MD quanto às iniciativas de articulação e equipamentos de defesa; e aplicabilidade aos procedimentos de compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, de que trata a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Além disso, o MD definiu como um dos temas prioritários para a formulação de projetos de PPP o fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear (BRASIL, 2016a).

Conforme exposto no Ofício nº 403/2016, do CTMSP, já há obras civis licitadas, mas não iniciadas ainda por falta de crédito, como são os casos da construção do tanque setorial e do reservatório de incêndio. Ademais, outras construções já estão necessitando de suplementação de recursos orçamentários como os Prédio do Combustível, Prédio do Reator, Prédio Auxiliar Controlado e Não Controlado, haja vista que o atendimento aos requisitos estabelecidos pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) acabaram onerando o valor inicialmente acordado. Entre estas exigências da CNEN que impediram a emissão das licenças para a realização das obras civis, podemos citar o emprego de concreto autodensável, o emprego de aço muito superior ao estimado para suportar grandes ondas de choques como a queda de um avião, a explosão de um caminhão carregado com combustível, por exemplo, que devem proteger o reator destes impactos. (BRASIL, 2016b).

Para que o projeto desta parcela do PNM possa ser enquadrado como prioritário para execução pelo regime de PPP, o CTMSP deverá cumprir o estabelecido na Circular nº 12/2016, da Secretaria-Geral da Marinha (SGM). O primeiro passo é encaminhar uma Proposta de Projeto Inicial (PPI), sob a forma de sumário executivo, para a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), via Diretoria-Geral da Marinha (DGMM), seu Órgão de Direção Setorial, e via COrM. Caberá à DGMM ratificar a PPI e à COrM verificar, junto ao MPOG, a aplicabilidade da PPP. Considerando os despachos da DGMM e da COrM, a DAdM efetuará a análise detalhada da PPI, remetendo-a, caso pertinente, para o Estado-Maior da Arma - EMA (BRASIL, 2016a).

A circular supracitada diz ainda que após aprovação do EMA e ratificação do CM, a PPI será remetida à SGM/COrM, a fim de que seja encaminhada ao Secretário-Geral do Ministério da Defesa (SG-MD), com cópia para DAdM, solicitando a inclusão da mesma como projeto prioritário para a execução pelo regime de PPP. No âmbito da SG-MD, caberá à Secretaria de Organização Institucional (SEORI) o processamento das respectivas propostas,

por intermédio do Departamento de Organização e Legislação (DEORG), para fim de deliberação junto ao MD. A deliberação do Ministério e o encaminhamento da proposta ao MPOG, coordenador do CGP, serão comunicados à MB. O CGP, caso aprove a proposta, emitirá uma resolução definindo-a como prioritária para execução no regime de PPP (BRASIL, 2016a).

O MPOG poderá solicitar informações complementares para subsidiar a modelagem dos estudos, que serão tramitados pela COrM, com informação ao DEORG/SEORI. Emitida a resolução do CGP, o MPOG definirá como será realizada a contratação da empresa responsável pela elaboração dos estudos previstos na Portaria 1.851/MD/2014. O contrato será firmado pelo MPOG, sendo a MB responsável pela aprovação dos estudos. Caberá CTMSP, com a assessoria da DAdM, aprovar os estudos elaborados pela empresa contratada. A partir da autorização de publicação do edital de licitação, concluídos e aprovados todos os estudos previstos, o processo passaria à responsabilidade do CTMSP para a execução do procedimento licitatório e implementação da PPP, com a assessoria da DAdM (BRASIL, 2016a).

Cabe destacar, portanto, que a seleção de um projeto passível de ser executado por PPP percorre um longo trâmite, onde alguns desafios, que serão vistos na próxima seção, deverão ser vencidos.

#### **4.5 Desafios a serem enfrentados**

Apesar do potencial para assumir um papel importante no financiamento público em um período de enorme demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos, frente a orçamentos cada vez mais restritivos e sem muito espaço para aumento da carga

tributária, alguns desafios devem ser enfrentados para que a PPP se consolide no Brasil (CINTRA, 2014, p. 46).

No caso específico do PNM, o principal desafio é na própria esfera do governo, onde há a necessidade de expor bons argumentos para que o MPOG aprove o mérito e o MF a viabilidade fiscal do PPI, diante de um cenário de acentuada crise política e econômica, onde não se tem tanta margem para expansão do endividamento público. Uma boa justificativa a ser apresentada é que a implementação da PPP aquecerá a economia, já que emprego e renda seriam gerados.

Todavia, existem outros desafios também, mas que agora envolvem o parceiro privado. De acordo com Cintra (2014, p. 48), um grande entrave é atrair o setor privado a firmar parcerias, a apostar em obras públicas. Por envolver contratos de longo prazo e de elevado risco, a instabilidade inflacionária impede o controle dos preços dos insumos. Assim, celebrar contratos em um ambiente marcado por fortes variações nos custos acaba limitando o uso da PPP, já que a iniciativa privada terá mais cautela ao fechar novos negócios com o governo por causa dessa volatilidade.

A fragilidade financeira do setor público que acaba gerando incertezas ao agente privado é outra questão importante. O endividamento, a carência de poupança e os deficits constantes do Estado provocam uma crise de confiança e tornam necessária a criação de grandes estruturas capazes de oferecer garantias a operações de alto custo e grande complexidade financeira, desestimulando o investimento por parte do empresariado (CINTRA, 2014, p. 48).

No entender de Kury (2014, p.99), os riscos geralmente podem ser precificados, mas as incertezas não. Para o autor, “o governo precisa manter um ambiente político-econômico estável para aumentar a confiança do mercado e atrair um número cada vez maior de investidores do setor privado”.

Dessa forma, é mais que justificável a preocupação do parceiro privado em participar de uma PPP, pois o mesmo arrisca o seu capital no projeto não tendo a certeza do retorno, haja vista que o setor público não efetua adiantamentos e somente realiza o pagamento caso se obtenha o produto final.

#### **4.6 Conclusões parciais**

Viu-se no decorrer deste capítulo que o PNM é um projeto estratégico constante na END, mas que devido à crise fiscal vem sofrendo com cortes e contingenciamentos em seus orçamentos, o que vem gerando atrasos no início do comissionamento do LABGENE que, hoje, está previsto para 2021.

A MB não possui ainda contrato sendo executado por PPP, pois há uma preocupação muito grande em não ficar dependente do setor privado e nem comprometer demais os orçamentos futuros. A realização de obras civis e a manutenção das instalações do LABGENE não envolvem grande monta, se comparado aos valores das propostas de modernização das instalações do CEFAN e da construção e manutenção de PNR em Itaguaí. Ademais, o programa já vem recebendo recursos orçamentários do PAC, não havendo comprometimento do orçamento da Força, o que é um ponto favorável.

Outro ponto a se mencionar é que não há informações sensíveis ao programa que nos deixem submissos ao setor privado como no caso da proposta de modernização operacional e gerencial das instalações do AMRJ. Trata-se, portanto, apenas de realização de obras civis e sua respectiva manutenção. Estes fatores podem tornar a PPI bem receptiva no âmbito da MB, pois coaduna-se com a análise feita das outras propostas já apresentadas.

No tocante aos órgãos extra-MB que participam da tramitação de uma PPP, cabe ressaltar que a PPI a ser apresentada pelo CTMSP atende à Lei nº 11.079/2004 e aos

requisitos e tema previstos na Portaria 1.851/MD/2014, podendo vir a ser aceita, embora tenha que enfrentar uma eventual resistência quanto a esta celebração de parceria pela MB, haja vista o nosso deficit orçamentário atual e o conturbado momento político e econômico do país. Um bom argumento a ser apresentado é quanto ao aquecimento da economia, já que empregos e renda seriam gerados com a realização das obras e manutenção das instalações.

Com isso, baseado na análise feita, podemos validar a hipótese formulada neste trabalho de que a utilização da PPP é uma ferramenta com grande potencial para desonerar, a curto prazo, o orçamento destinado ao PNM. No entanto, há outros desafios a serem enfrentados que envolvem o setor privado, como a nossa instabilidade inflacionária e fragilidade financeira que são fatores que arrefecem a participação privada nas PPP, gerando um clima de insegurança no empresariado, visto que o capital investido só é recuperado após a disponibilização do objeto, não havendo qualquer tipo de adiantamento durante a execução do contrato.

Assim, baseado na pesquisa realizada e na análise feita, será apresentada, no próximo capítulo, a conclusão desta dissertação.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou elucidar a questão de pesquisa enunciada no primeiro capítulo quanto à viabilidade da celebração de uma PPP entre o CTMSP e um ente privado para a realização das obras civis e manutenção das instalações do LABGENE. Com isso, pesquisa realizada baseou-se na hipótese de que a utilização da PPP é uma ferramenta com grande potencial para desonerar, a curto prazo, o orçamento destinado ao PNM; e na premissa de que nos próximos cinco anos ocorreriam cortes e contingenciamentos orçamentários.

No segundo capítulo, verificou-se que a crise fiscal provocou um desequilíbrio macroeconômico, refletindo em um aumento progressivo da dívida pública, havendo a necessidade de redefinir o papel dos Estados, a fim de retomar o investimento e, por conseguinte, o crescimento econômico. Iniciou-se, então, um processo de desestatização e desregulamentação da economia com destaque para a PPP, que teve o pioneirismo do Reino Unido em reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo, ao criar o PFI que encorajou o setor privado a realizar obras e a gerir serviços públicos. Assim, foi possível empreender mais investimentos sem aumentar a despesa pública. Além disso, constatou-se que algumas lições do modelo britânico convergiram ao modelo brasileiro, tais como o “value for money” no uso dos recursos públicos que possibilitou minimizar custos; a repartição de riscos com o setor privado que permitiu melhor alocá-los e a garantia da qualidade e pontualidade na provisão dos serviços contratados. Todos estes benefícios são grande valia para o PNM.

No terceiro capítulo, observou-se que a PPP é uma alternativa muito interessante a ser implementada em grandes projetos governamentais, que é o caso do PNM, haja vista a promulgação da Lei nº 11.079/2004 que visou aumentar a confiança do setor privado, estabelecendo alguns incentivos como a garantia de retorno aos investidores, a repartição de riscos entre as partes, a criação de um FGP, além de estipular um valor mínimo de 20 milhões

de reais e um período para execução entre cinco e 35 anos. Ademais, o fato da contraprestação somente se iniciar após a disponibilidade, total ou parcial, do objeto, além da possibilidade de se vincular o pagamento ao desempenho do parceiro privado, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade, desde que definido em contrato, gera um quadro propício à utilização da PPP em parcela do PNM, na modalidade de concessão administrativa, pois traria um melhor custo-benefício ao programa, em função do aumento da sua performance.

No quarto capítulo, a hipótese formulada neste trabalho pôde ser validada, visto que a utilização da PPP é uma ferramenta com grande potencial para desonerar o orçamento destinado ao PNM. Apesar do alívio orçamentário que a parceria traria a curto prazo, deve-se levar conta que haveria um impacto no orçamento do programa daqui a cinco anos, período estimado para início do comissionamento do LABGENE. Portanto, a sua implementação não deve ser vista como a solução milagrosa para a falta de recursos que vem ocorrendo, já que existem regras fortes para limitar e controlar o endividamento público, em nome da responsabilidade fiscal previsto na LRF, mas sim como uma alternativa para melhor utilização dos recursos financeiros e com mais qualidade.

Considerando que o PNM consta no PPA, na LDO e na LOA; que a realização de obras civis no LABGENE supera o valor mínimo exigido na legislação; que o prazo de execução está compreendido entre cinco e 35 anos conforme previsto em Lei; que atende a todos os requisitos e tema previstos na Portaria 1.851/MD/2014, é pertinente afirmar que o objeto que se propõe neste trabalho cumpre todas as condições exigidas para o emprego de uma PPP, sendo viável a sua adoção pela MB.

A fim de que a conclusão deste trabalho possa ser implementada, é recomendável, no entanto, que a PPI a ser elaborada pelo CTMSP apresente bons argumentos à Alta Administração Naval para que o pleito possa ser tramitado para aprovação, haja vista que das três propostas feitas até o momento, todas foram retiradas, a pedido da própria MB, da lista de

priorização do CGP, pois há uma preocupação muito grande em não ficar dependente do setor privado e nem comprometer orçamentos futuros com valores elevados.

Pelo fato da realização das obras civis e manutenção das instalações do LABGENE não comprometer o sigilo de informações do programa, pois trata-se apenas de construção e manutenção; e considerando que o valor a ser executado não é tão alto, de modo a comprometer os orçamentos futuros do PAC, presume-se que a proposta seja bem-vista pelo Almirantado.

Entretanto, faz-se mister mencionar que grandes desafios deverão ser enfrentados nos órgãos extra-MB. O principal deles é na própria esfera do governo, onde uma eventual resistência por parte do MPOG e do MF pode ser encontrada, haja vista o nosso deficit orçamentário atual somado ao conturbado momento político e econômico que estamos vivendo. Será necessário um grande esforço para demonstrar os benefícios que esta ferramenta poderá trazer ao PNM. Um bom argumento a ser apresentado ao governo é quanto ao aquecimento da economia, já que seriam gerados empregos e renda. Os desafios que envolvem o parceiro privado são a nossa instabilidade inflacionária e fragilidade financeira que podem reduzir o ânimo do setor privado a participar da licitação, devido ao clima de incerteza por parte do investidor quanto ao futuro da economia.

Com base na pesquisa realizada e levando-se em consideração todo o exposto neste trabalho, é possível concluir que há fundamentação legal e doutrinária para que a MB possa executar parcela do PNM mediante PPP.

## REFERÊNCIAS

ARCHANJO, Paula Fajardo. **A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido**. Dissertação (Mestrado em Economia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. 165 p.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 mar. 2005. Seção 1, p. 1. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. p. 5. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. p. 4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2016

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 1995. Seção 1, p. 10.125. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 30 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 6. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012a. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2012b. Seção 1, p. 1. Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012b. 275 p. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria normativa nº 1.851/MD**, de 24 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos projetos de parcerias público-privadas (PPP) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. **Circular nº 12/2016**. Divulga o instrumento da Parceria Público-Privada e dissemina os procedimentos necessários à sua implementação pelos setores da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 2016a.

\_\_\_\_\_. Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. **Ofício nº 403/2016**. Necessidade de recursos para o Programa Nuclear da Marinha. São Paulo, 2016b.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Servidor Público**, Brasília, nº 1, Vol 56, p.7-21, Jan/Mar, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C., SPINK, Peter K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316 p.

CINTRA, Marcos. **Modelagem de PPPs : pré-requisitos fundamentais e suas implicações**. FGV Projetos, ano 9, nº 23, p. 44-53, 2014.

CORREA FILHO, Sérgio Leite Schmitt; BARROS, Daniel Chiari; CASTRO, Bernardo Haush Ribeiro de; FONSECA, Paulus Vinícius da Rocha; GORNSZTEJN, Jaime. **Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil**. BNDES Setorial, n.38, p. 373-408, 2013. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Typo/BNDES\\_Setorial/201309\\_10.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Typo/BNDES_Setorial/201309_10.html)>. Acesso em: 31 mai. 2016.

CRETELLA NETO, José. **Comentários à Lei de Parcerias Público-Privada – PPP**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 312 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ENGLER, Mario. **Lições aprendidas com a linha 4 do metrô de São Paulo**. FGV Projetos, ano 9, nº 23, p. 62-71, 2014.

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

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. Editora Saraiva, São Paulo-SP, 2012.

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

GONÇALVES, Katiana Vectirans PPP: **Um paradigma a ser conquistado no Brasil a partir das experiências internacionais**. Universidade Estadual Paulista. Araraquara-SP, 2007. 121p.

GREGG, Daniela Steinhauser. **Parcerias Público-Privadas como alternativa para mitigar o problema de hold up em investimentos de infraestrutura no setor ferroviário: estudo de caso**. Dissertação. Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 42 p.

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

MARINHA EM REVISTA. **Os Projetos Estratégicos da Marinha do Brasil**. ano 04, nº 10, 60p. Jun. 2014. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/hotsites/marinhaemrevista/junho\\_2014/index.html#p=54](https://www.mar.mil.br/hotsites/marinhaemrevista/junho_2014/index.html#p=54)>. Acesso em: 30 mai. 2016.

ROCHA, Lucas, MAGALHÃES, Rebecca. **As Parcerias Público-Privadas na área de defesa militar**. Disponível em:<[http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/as\\_parcerias\\_publico-privadas\\_na\\_area\\_de\\_defesa\\_militar/148](http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/as_parcerias_publico-privadas_na_area_de_defesa_militar/148)>. Acesso em 03 jun. 2016.

MORAES, Marco César de. **A Estratégia Nacional de Defesa e o Orçamento da União**, 2009. Disponível em: <<http://servweb.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/download/42/67>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

NUNES, Selene Peres Peres. **Em defesa do interesse público, contra o vale-tudo da PPP**. Nota Técnica, Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília-DF, nº 87, abr. 2004. 14 p.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. Cadernos EBAPE-FGV, Rio de Janeiro. v. 5, nº 02, jun. 2007.

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

SALERA, Taciana de Oliveira. **O novo regulamento do fundo garantidor das Parcerias Público-Privadas do Governo Federal.** Disponível em: <[http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/o\\_novo\\_regulamento\\_do\\_fundo\\_garantidor\\_das\\_parcerias\\_publico-privadas\\_do\\_governo\\_federal/8](http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/o_novo_regulamento_do_fundo_garantidor_das_parcerias_publico-privadas_do_governo_federal/8)>. Acesso em: 27 mai. 2016.

SILVA, Anderson Chaves. **Parcerias Público-Privadas na Marinha do Brasil: um breve panorama.** Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro. v. 134, nº 04/06, p. 162-174, abr./jun. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas.** In Parceria Público-Privada, São Paulo. Ed. Malheiros, 2005.

## ANEXO

## QUADRO 1

## Resumo das necessidades de suplementação de recursos em 2016

Valor em milhões de R\$		
Assunto	Valor estimado	Observações
Obras civis	48,40	Valor aprovado pelo CTMSP
Pleitos afetos ao contrato de fornecimento do Sistema de Controle do LABGENE, incluindo variação cambial	175,43	Inclui ao valor estimado da variação cambial do contrato
Variação cambial	112,40	Valor estimado, considerando os contratos em vigor no exterior. Não considera os valores da Atech
Atualização de Projeto e Acompanhamento técnico de Obras/Serviços de Engenharia	49,00	Em fase final de negociação do contrato com a empresa
Necessidade de revisão dos orçamentos estimados	33,00	Valor estimado
Necessidade de revisão dos reajustes contratuais	36,00	Valor estimado
Montagem eletromecânica da subestação elétrica nº 2	51,00	Valor estimado
Obtenção de “mockups”	32,00	Valor estimado
Pagamentos de multa e juros de mora	...	Valor ainda em avaliação pelo CTMSP
Custos de desmobilização e remobilização de contrato suspensos ou com alteração de ritmos de execução	...	Valor ainda em avaliação pelo CTMSP
<b>Total</b>		<b>537,23</b>

Fonte: BRASIL, 2016b

TABELA 1

Necessidades consolidadas para o PNM no período 2016-2021

Valor em milhões de R\$

Necessidades	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Custeio	37,74	49,09	52,66	55,87	64,42	68,42	328,20
Infraestrutura	1,28	29,48	30,99	46,64	53,10	43,70	205,18
Ciclo do Combustível	3,20	32,40	57,00	57,00	51,70	36,30	237,60
LABGENE	63,60	348,30	448,43	345,00	192,90	51,00	1449,23
Operação	7,75	32,70	40,43	50,00	52,10	59,66	242,64
Metas Adicionais	5,03	24,82	26,32	27,90	4,87	3,66	92,60
<b>Total</b>	<b>118,60</b>	<b>516,79</b>	<b>655,83</b>	<b>582,41</b>	<b>419,09</b>	<b>262,74</b>	<b>2555,45</b>

Fonte: BRASIL, 2016b

TABELA 2

Projetos Estratégicos Prioritários da MB no período de 2012 a 2031

Projetos	Período previsto*	Valor Global estimado até 2031 (em R\$ milhões)
1. Recuperação da Capacidade Operacional	2009-2025	5.372,30
2. Programa Nuclear da Marinha	1979-2031	4.199,00
3. Construção do Núcleo do Poder Naval	2009-2047	175.225,50
4. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul	2013-2024	12.095,60
5. Complexo Naval da 2ª Esquadra / 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra	2013-2031	9.141,50
6. Segurança de Navegação	2013-2031	632,80
7. Pessoal	2013-2031	5.015,60

\* Observa-se que alguns projetos, por sua complexidade, excedem o período programado para o PAED, outros já se encontravam em andamento antes da implantação do PAED.

Valores dependem de aprovação do governo federal.

Fonte: BRASIL, 2012, p. 196

## **Apêndice A**

### **Entrevista com o CC (IM) Felbinger**

#### **1. Propósito**

Obter informações para elaboração de dissertação sobre o tema “A Parceria Público-Privada como ferramenta para viabilizar projetos de uma Marinha”, para o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, da Escola de Guerra Naval.

#### **2. Justificativa para solicitação da entrevista**

O Capitão de Corveta (IM) Alexandre FELBINGER Cossu de Vasconcelos serve na COrM, no Departamento de Operação de Crédito, na Divisão de Captação de Recursos, sendo de extrema relevância a realização desta entrevista para se coletar informações acerca das propostas de PPP no âmbito da MB. Em virtude daquela organização militar estar situada em Brasília-Distrito Federal, a pergunta e a resposta foram encaminhadas, via e-mail, no dia 15 de junho de 2016.

#### **3. Pergunta ao CC (IM) Felbinger**

Lendo um artigo publicado na Revista Marítima Brasileira em 2014, vimos que a MB possui três propostas de projeto para ser executado mediante PPP. O Sr poderia comentar o andamento delas?

Resposta: Uma das propostas referia-se aos PNR da Vila Naval Guandu do Sapê, em Itaguaí no Rio de Janeiro, cujo objetivo era a construção e operação destes PNR, bem como a gestão de condomínio que envolveria serviços, segurança, limpeza e manutenção, a um custo total

estimado de 1,2 bilhão de reais, por um prazo de concessão de 30 anos. A priorização do projeto foi concluída pela publicação da Resolução CGP nº 03/2011, publicada no DOU de 27/08/2012, Seção 1, p.68. Os estudos de viabilidade (Demanda, Arquitetura, Engenharia, Socioambiental, Modelagem do Negócio e Avaliação Financeira, Análise Econômica e Modelagem Jurídica (minuta de edital e contrato) foram concluídos. Contudo, o projeto de PPP foi cancelado a pedido do Comando da Marinha, por meio do aviso nº 99/MD, de 26/04/2016, pois optou-se pelo não prosseguimento ao projeto, concluindo 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. Assim, por meio da Resolução CGP nº 7/2016 este projeto foi retirado da priorização do CGP.

O segundo projeto era referente à implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo do CEFAN, cujo objetivo era a 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, a um custo total estimado de 241 milhões de reais, para um prazo de concessão por 20 anos. Estudos foram contratados pelo projeto BRA/06/016 – Cooperação Técnica BID/FUMIN, no âmbito do Acordo de Cooperação MD/MPOG, no valor aproximado de 684 mil reais. A priorização do projeto foi concluída pela publicação da Resolução CGP nº 03/2011, publicada no DOU de 27/08/2012, Seção 1, p.68. Os estudos de viabilidade (arquitetura e engenharia, demanda, socioambiental, modelagem do negócio, avaliação financeira e modelagem jurídica) foram entregues, mas o projeto foi cancelado a pedido do Comando da Marinha, por meio do Aviso nº 173/MD, de 17/09/2016. O CM decidiu pela sua interrupção, pois os estudos de avaliação econômica e financeira eviden-

ciaram que haveria um significativo incremento ao comprometimento dos recursos da MB. Assim, por meio da Resolução CGP nº 7/2016, o projeto foi retirado da priorização do CGP.

O terceiro projeto envolvia a modernização da infraestrutura do AMRJ e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais. A priorização do projeto foi concluída pela publicação da CGP nº 03/2011, publicada no DOU de 27/08/2012, Seção 1, p.68. Não chegaram a ser realizados estudos de viabilidade. O Comando da Marinha decidiu mais uma vez 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. Assim, por meio da Resolução CGP nº 7/2016, este projeto foi retirado da priorização do CGP.

## **Apêndice B**

### **Entrevista com o CF (T) Vanderlei**

#### **1. Propósito**

Obter informações para elaboração de dissertação sobre o tema “A Parceria Público-Privada como ferramenta para viabilizar projetos de uma Marinha”, para o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, da Escola de Guerra Naval.

#### **2. Justificativa para solicitação da entrevista**

O Capitão de Fragata (T) Vanderlei Souza dos Santos serve na DGMM, onde exerce a função de Gerente de Planejamento e Controle da Superintendência do Programa Nuclear da Marinha. A realização desta entrevista é importante para termos uma ideia dos orçamentos do programa. No intuito de otimizar o tempo, a pergunta e a resposta foram encaminhadas, via e-mail, no dia 28 de junho de 2016.

#### **3. Pergunta ao CF (T) Vanderlei**

O PNM vem sendo desenvolvido desde 1979. Claro que o ineditismo do programa pode ser considerado um dos responsáveis por esse longo prazo no seu desenvolvimento, contudo o orçamento é algo que não pode ser descartado. O Senhor poderia fazer um breve relato dos orçamentos no decorrer do tempo?

Resposta: Nosso registro começa na década de 90, já que o CTMSP passou a ter a missão de executar as atividades do PNM, a partir de 1986. Após o presidente Collor ter lançado uma pá de cal, no dia 1º de setembro de 1990, em um poço para testes com explosivos no Campo de

Provas de Cachimbo – Pará, atual Campo de Provas Brigadeiro Velloso, qualquer atividade na área nuclear deixou de ser prioridade para o governo federal. Todavia, o PNM ainda continuou recebendo recursos na mesma ordem de grandeza que vinha recebendo nos governos anteriores.

Durante o governo de Itamar Franco (1992 a 1995) o aporte de recursos foi mantido constante e em torno de 60 milhões de dólares americanos por ano.

A partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1998) os recursos para as FA foram reduzidos de modo drástico e, conseqüentemente, os recursos alocados ao PNM pela MB foram cada vez menores, até que no último ano do seu segundo mandato (2002) o orçamento do programa foi de, aproximadamente, 22 milhões de dólares americanos.

Durante os três primeiros anos do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2006) o nível orçamentário foi mantido constante e mínimo para o MD, só melhorando em 2006, quando a Marinha conseguiu alocar cerca de 40 milhões de dólares americanos ao PNM.

Com a reforma ministerial feita nos primeiros meses do segundo mandato do presidente Lula, o Almirante Moura Neto assumiu o Comando da Marinha em 1º de março de 2007, conseguindo convencer ao MD a agendar uma visita do presidente ao CEA.

A visita ocorreu em 10 de julho de 2007 e, ao seu término o presidente deu uma entrevista coletiva à imprensa anunciando a liberação para o PNM de 1,04 bilhão de reais, a partir do ano seguinte, em parcelas anuais de 130 milhões de reais e fora do orçamento da Marinha.

Em 2008, o programa foi incluído como projeto estratégico na, até então inédita, END, voltando a ter um orçamento na mesma ordem de grandeza que tinha em 1996 (US\$ 60 milhões), encerrando um período de "estado vegetativo" que durou praticamente onze anos.

Com isso, assim como o PROSUB, o PNM passou a ter as suas despesas ressalvadas do contingenciamento pela LDO. Em 2013, o programa passou a receber recursos do PAC, não mais competindo com outras demandas da MB. Contudo, fruto da crise econômica, o programa, mesmo estando na carteira do PAC, começou a sofrer com cortes e contingenciamentos orçamentários a partir de 2015, o que antes não ocorria.