

# **A viabilidade da utilização de Parcerias Público-Privadas (PPP) em atividades exclusivas de Estado: uma análise sobre as PPPs no segmento militar**

*The Viability of Using Public-Private Partnerships (PPP) in Exclusive State Activities: A Review on PPPs in the Military*

JORGE LUIZ TESCH SANTOS  
*jorginhotesch@hotmail.com*

RENATO SANTIAGO QUINTAL  
*rsantiago79@hotmail.com*

**RESUMO** As parcerias público-privadas (PPP) surgem na Inglaterra em meio a um contexto de necessidade de grandes investimentos e escassos recursos públicos como forma de busca pela eficiência administrativa. Com elas, é possível antecipar investimentos e compartilhar os riscos inerentes aos serviços com a iniciativa privada. Este trabalho teve como principal objetivo analisar os elementos principais e gerais das PPPs e sua importância como alternativa para prestação de serviços diretamente ao Estado, em especial naquelas áreas intrinsecamente relacionadas à segurança nacional, bem como explorar a doutrina e a jurisprudência sobre os limites da delegação do poder de polícia a particulares. A Marinha do Brasil (MB) atravessou um longo período de poucos investimentos, o que gerou uma demanda reprimida por serviços na Força. A PPP mostra-se como uma possibilidade de realizar os investimentos necessários em manutenção, reparos e reaparelhamento da instituição. Foi possível visualizar o grande campo de atuação que teriam as PPPs

no universo da MB. Nesse contexto, a adoção desta modalidade de contratação demandará maiores estudos acerca de sua viabilidade, uma vez que não parece ser aplicável este tipo de contratação quando envolver atividades eminentemente militares, sendo estas exclusivas do Estado.

**Palavras-chave:** PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA; FORÇAS ARMADAS; ATIVIDADES EXCLUSIVAS DE ESTADO.

**ABSTRACT** Public-private partnerships (PPP) emerge in England amid a context of the need for large investments and scarce public resources as a form of seeking for administrative efficiency. They allow the anticipation of investments and the sharing of risks inherent to services with the private sector. This study aimed at analyzing PPP's main and general elements and its importance as an alternative to providing services directly to the State, particularly in those areas intrinsically related to national security, as well as to explore the doctrine and jurisprudence on the limits of the delegation of police power to individuals. The Brazilian Navy (BN) went through a long period of underinvestment, which generated a great demand for services in the Force. PPP may be a possibility of making the necessary investments in maintenance, repair, and re-equipment of the institution. It was possible to see the large field of action that PPPs could have in the BN world. In this context, the adoption of this type of contract will require further studies on its viability since this type of contract does not seem to apply when it comes to eminently military activities, which are exclusive of the State.

**Key words:** PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP; ARMY; EXCLUSIVE ACTIVITIES OF THE STATE.

## INTRODUÇÃO

Com o advento da globalização, as fronteiras entre os países têm se tornado cada vez mais tênues, obrigando os governos a preocuparem-se, cada vez mais, com as suas forças de defesa a fim de evitar problemas com relação às suas soberanias. Diante disso, faz-se necessário o completo aparelhamento de suas forças armadas com vistas à

obtenção da confiabilidade e prontidão requeridas para a consecução desta missão.

Para que seja atingido o nível de excelência exigido, torna-se cada vez mais imperiosa uma administração ágil e eficiente, a fim de conceber soluções tempestivas às demandas do dia a dia.

Na década de 1980, em todo o mundo, a administração pública começa a ser influenciada pelo fluxo de novos conceitos oriundos da *New Public Management*, que pretendia adaptar alguns instrumentos utilizados na administração de empresas do setor privado para a administração pública (POLLITT; BOUCKAERT, 1999).

A Constituição brasileira é promulgada neste contexto de profundas mudanças na administração pública. Nela já se verifica o estímulo à adoção de algumas medidas para o atingimento da eficiência administrativa desejada. Nessas circunstâncias, convém recordar o artigo 175 da Carta Magna (BRASIL, 1988), o qual traz a possibilidade de concessão e permissão dos serviços públicos.

Apesar de não ser uma ideia totalmente nova, pois o Decreto-Lei nº. 200/67 (BRASIL, 1967) já prescrevia o recurso à execução indireta em seu artigo 10º, § 7º, a delegação de serviços públicos à iniciativa privada passou a ter uma relevância constitucional a partir de 1988.

Nesse cenário de busca pela eficiência administrativa, surgem diversos modelos que tentarão chegar a este objetivo. Um deles é o das parcerias público-privadas (PPP), que são incorporadas ao arcabouço jurídico brasileiro em 2004 a fim de cobrir uma lacuna que as concessões comuns não foram capazes de suprir. Este modelo não é adequado para alguns serviços públicos, que não podem ser viabilizados financeiramente apenas com as tarifas cobradas diretamente do usuário. Nestes casos, o Estado terá que intervir: ou complementando o valor pago pelos usuários, a fim de que se chegue a um lucro justo ao prestador do serviço, ou arcando efetivamente com toda a contraprestação pecuniária inerente à prestação deste serviço concedido.

O estudo em pauta restringiu-se às PPPs vislumbradas no âmbito do segmento militar, em especial na Marinha do Brasil (MB). A escolha da referida unidade de análise está associada à relevância que este órgão

detém no contexto político e social brasileiro. A MB é uma instituição tradicional, permanente e regular, tendo sido criada com a vinda para o Brasil da família real, em 1808, sendo assim a força armada mais antiga do Brasil, já presente antes mesmo da Independência.

A MB igualmente integra a administração pública direta e também atravessa todo este processo para apresentação de melhores serviços aos cidadãos. Aqui há uma peculiaridade, porque nem sempre os serviços prestados pela MB podem ser percebidos pelo segmento civil, visto que sua finalidade precípua é a guerra. Tal fato, porém, não quer dizer que a MB não tenha que estar bem preparada e equipada, haja vista que a Força deve estar sempre apta a enfrentar quaisquer intempéries que se apresentem no cenário político nacional.

Ainda há que se considerar uma série de serviços secundários prestados pela Força, tais como: o auxílio às polícias militares, quando solicitado, na manutenção da lei e da ordem; a garantia da segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional; as operações de assistência hospitalar à população ribeirinha, realizadas na região amazônica; as ações cívico-sociais (ACISO) empreendidas em diversos locais do País com a finalidade de prestar atendimentos médicos e odontológicos a populações carentes, dentre diversas outras ações sociais.

Ademais, outro ponto importante a ser acrescentado é que se trata de uma organização com uma visível ramificação e espectro de atuação em todas as unidades da federação, inclusive em áreas de fronteira.

Sob o prisma metodológico, quanto à finalidade, as pesquisas dividem-se em: básica e aplicada. A primeira visa ao preenchimento de uma lacuna de conhecimento, enquanto a última tenta solucionar problemas no âmbito do grupo em que foi desenvolvida (GIL, 2010). Nessa perspectiva, este estudo apresenta-se como uma pesquisa básica, já que terá como escopo a análise dos elementos principais e gerais das PPPs e sua importância como ferramenta e alternativa, não só para o oferecimento de serviços públicos à sociedade, mas também de prestação de serviços diretamente ao Estado, de forma especializada e eficiente, em especial naquelas áreas intrinsecamente relacionadas à segurança e à soberania nacional.

Para tal, foram consultadas fontes bibliográficas e documentais, por intermédio do exame de livros, periódicos, legislações, documentos e relatórios internos da MB, artigos e trabalhos acadêmicos. Gil (2010) ainda classifica as pesquisas quanto a seus objetivos, as podendo ser exploratórias, descritivas e explicativas. Este trabalho caracteriza-se por ser uma pesquisa exploratória, haja vista ter como objetivo gerar um maior conhecimento do instituto PPP, a fim de torná-lo mais compreensível, possibilitando uma melhor análise sobre a pertinência, ou não, de sua adoção na MB.

A próxima seção abordará a evolução dos Estados na prestação dos serviços públicos.

## **EVOLUÇÃO DOS ESTADOS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

O Estado de Direito é aquele no qual o poder exercido está limitado pelo ordenamento jurídico em vigor, o qual definirá desde a forma de organização e atuação do Estado até as garantias e direitos de seus cidadãos. Tanto o Estado quanto os indivíduos dele integrantes são submetidos ao Direito e à Constituição. O governante, dessa forma, não poderá mais impor suas vontades que não estejam expressamente contidas ou autorizadas na lei, muito menos atuar em desconformidade com elas (PINTO NETTO, 2005).

Cabe ressaltar que o exposto acima não significa a inexistência de uma primazia do interesse público sobre o privado, que é um dos princípios mais basilares do Direito Administrativo, mas que este interesse público não se confunda com a vontade do governante; ele deve estar devidamente estabelecido na ordem jurídica vigente, a qual deverá dispor acerca de seu alcance e suas limitações. Este princípio não pode representar um “cheque em branco” nas mãos do administrador público, possibilitando que ele cometa as mais graves atrocidades em nome deste princípio. Ao contrário, a lei dirá como isso deve ser feito e, principalmente, os limites ao exercício desta supremacia.

O século XX foi uma fase de grandes mudanças no conceito de Estado e, conseqüentemente, influenciou a própria concepção de admi-

nistração pública. Ao longo deste período é possível identificar claramente três fases bem distintas: a pré-modernidade, a modernidade e a pós-modernidade.

O primeiro momento dá-se na passagem do século XIX para o XX e ficou conhecido como *pré-modernidade* ou *estado liberal*. Influenciado principalmente pelos ideais da Revolução Francesa, o Estado torna-se o responsável pela garantia dos direitos individuais, em especial o direito à liberdade e à propriedade privada. O Estado deveria interferir o menos possível nas interações econômicas e sociais; era o chamado “Estado mínimo”. O Estado era visto como um mal necessário. Sua interferência era necessária, porém deveria ocorrer apenas em alguns poucos setores sociais e, mesmo assim, de modo bastante reduzido (MATHIAS-PEREIRA, 2007).

Com o passar do tempo e a evolução das sociedades, porém, as pessoas começam a adquirir a consciência de que a mera abstenção do Estado de agir em algumas hipóteses era muito pouco: elas precisam de mais. Elas igualmente demandam atuações positivas para suprir algumas das necessidades em seu cotidiano. Assim, começam a exigir a prestação de alguns serviços que seriam de interesse público e beneficiariam toda a população.

Principalmente no período pós II Guerra Mundial, o Estado passa a exercer um maior protagonismo nas interações sociais e econômicas. O Estado adota a forma de um Estado Social, em que assumia um papel de cunho mais distributivista, passando a proteger, além dos direitos individuais, também os direitos sociais e econômicos, revelando um perfil mais garantidor (DI PIETRO, 2009)

Buscou-se, de alguma forma, diminuir as diferenças sociais. O Estado tenta evitar as distorções produzidas pelo próprio mercado, ampliando sua participação e criando certa dependência da área privada em relação ao Estado.

Pereira (1998), porém, defende que o aumento da intervenção do Estado na economia levou a uma conjuntura de endividamento e constantes *deficits*.

Assim, já no fim do século XX, o Estado passa a sofrer profundas críticas em razão de sua ineficiência quanto à prestação de serviços pú-

blicos aos cidadãos, ficando associado às ideias de lentidão e desperdício (PEREIRA, 1998).

A Constituição de 1988 surge justamente neste período de transição entre o Estado social e o Estado neoliberal. Em diversos pontos de seu texto é possível perceber tanto inspirações mais intervencionistas quanto mais liberais. A Constituição assegura inúmeros direitos individuais e sociais, bem como impõe ao Estado a positiva prestação de uma série de serviços públicos.

Inicialmente, estes serviços serão prestados pelos próprios entes públicos. Porém, a própria Constituição (BRASIL, 1988) já trazia em seu texto original a possibilidade de que estes serviços fossem outorgados ou delegados a outros entes da administração pública indireta ou à iniciativa privada, respectivamente, nos termos de seu artigo 175, bem como de outros dispositivos, como o artigo 21, inciso XII.

Ocorre que, no final da década de 1980 e início da década de 1990, o cenário fiscal brasileiro é de constantes *deficits* nas contas públicas. A década de 1990, no Brasil, foi marcada por um combate ao *deficit* público e à inflação (GIAMBIAGI; BARBOSA, 1995).

Neste contexto, a administração pública passa a ser associada a conceitos de morosidade, lentidão e desperdício. Infere-se que o Estado não teria capacidade administrativa suficiente para gerenciar os serviços necessários aos cidadãos e que o melhor caminho seria a adoção de um modelo focado na intervenção indireta e delegação dos serviços públicos a particulares e sua regulação. Todos estes novos conceitos vão permear as relações estabelecidas com o Estado, seja com seus próprios servidores, seja com a sociedade. Neste momento, ganha força o conceito de desestatização (SOUTO, 2005).

Assim, este período caracterizou-se por políticas de privatização e desregulamentação que visavam diminuir o tamanho da máquina estatal. Neste momento, surgem as agências reguladoras. Podem-se citar como exemplos a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada pela Lei nº 9.427/96 (BRASIL, 1996); a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada pela Lei nº 9.472/97 (BRASIL, 1997a); e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), criada pela Lei nº 9.478/97 (BRASIL, 1997b)

Este período ficou conhecido como neoliberalismo, em que, novamente, a iniciativa privada ganhou um papel mais forte no contexto econômico e social, enquanto o Estado deixa um pouco seu perfil social e intervencionista e transforma-se em um regulador das interações sociais.

Percebeu-se não exatamente um retorno ao pensamento liberal anterior, mas uma opção por uma intervenção indireta, com a delegação de serviços públicos até então prestados à população diretamente pelo Estado, a agentes privados, mediante instrumentos de concessão e permissão (MARQUES NETO, 2000).

Em 1995 é promulgada a Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), que regula a concessão e a permissão de serviços públicos, que já eram expressamente previstas na Constituição Federal, porém ainda não se encontravam devidamente reguladas. Sua principal característica era permitir a execução de serviços públicos por conta e risco do concessionário, remunerando-o apenas com as tarifas pagas pelos usuários desses serviços e pela exploração de serviços acessórios.

A eficiência era uma meta almejada pelos Estados, principalmente em um cenário de recessão mundial que assolou a primeira década do século XXI. Em contrapartida, as necessidades do povo só aumentavam. A máxima econômica parecia fazer cada vez mais sentido: escassos recursos para infinitas necessidades.

Este é o contexto da persecução da eficiência, a necessidade da prestação de melhores recursos, mas com orçamentos que se relevam sempre menores. No Brasil, isso, inclusive, já fazia parte da ordem constitucional. Em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº. 19 (BRASIL, 1998), foi formalmente introduzido na ordem jurídica nacional o princípio da eficiência na administração pública (CARVALHO FILHO, 2012).

Neste campo de atuação da administração pública com eficiência surge o conceito de contratualização da administração pública. Para Oliveira e Schwanka (2009), a *contratualização administrativa* evidencia a substituição das relações administrativas alicerçadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação por relações baseadas no diálogo, na negociação e na permuta.



A partir desta contratualização, o Estado formula seus objetivos, visando ao bem comum, definindo claramente as metas a serem alcançadas, e procura algum agente, em âmbito público ou privado, que tenha as melhores condições de realizá-las com o custo mais baixo possível. Por meio desta forma de atuação, a administração pública pretende conseguir alcançar a eficiência com o *know-how* dos agentes de mercado. É justamente esta divisão que gera a quebra da rígida hierarquização vista nas relações públicas. Nestes contratos, possivelmente mais importante do que os processos e as formas de execução são os resultados em si; os controles passam a ser exercidos por resultados estabelecidos e por metas de desempenho, que passam a ser o principal foco dos executores dos serviços.

Destarte, a contratualização surge no setor público como uma forma de conferir maior eficiência, eficácia e efetividade, atingindo objetivamente as metas estipuladas pela própria administração pública quando de sua atuação na prestação de melhores serviços aos cidadãos.

As cíclicas crises do mundo capitalista globalizado demonstram que não é exatamente assim que as coisas acontecem. Aquele simples binômio de receitas e despesas, que prevê que não se deve gastar mais do que se recebe, necessita ser respeitado.

Neste contexto, a iniciativa privada terá um grande papel a desempenhar; a administração pública deve buscar uma aproximação maior com o setor privado a fim de juntos buscarem novas alternativas para o desenvolvimento sustentável da nação (MOREIRA NETO, 2009).

Na verdade, esta postura passa, cada vez mais, a ser uma tendência: o Estado terceirizando *lato sensu* todas as atividades passíveis de serem mais bem executadas por entidades privadas (MOREIRA NETO, 2003).

Assim, com o avanço da administração pública e com a diminuição da máquina do Estado, a abertura de concursos públicos para provimento de cargos efetivos só deve ocorrer quando envolverem atividades típicas do poder público, manifestamente as que exigem a expressão do poder de império (polícia, fiscalização, controle e justiça). Já as atividades que não necessitem do uso de força ou independência no controle devem ser terceirizadas *lato sensu* (SOUTO, 2005).

A administração pública passa a ter uma posição quase que subsidiária na execução dos serviços públicos, resumindo sua intervenção aos casos em que sua atuação direta seja mais interessante do que a de um particular ou aos casos de atividades típicas de Estado. A escolha do modelo a ser adotado deve basear-se em critérios de economicidade, “vantajosidade”, estratégia, dentre outros.

O modelo tradicional de concessões, contudo, não se mostrou capaz de permitir a delegação de determinados serviços públicos à iniciativa privada.

A próxima seção tratará do surgimento das parcerias público-privadas.

## **SURGIMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)**

Com a crise de financiamento do Estado experimentada a partir da década de 1980, começa um período de desestatização, com privatizações, concessões e surgimento de entidades do terceiro setor.

A PPP surge na Europa, mais precisamente na Inglaterra, neste cenário de grandes desafios, a fim de encontrarem-se meios de conjugar o binômio necessidade de investimentos / poucos recursos públicos. Inicialmente, nos países da *common law*, este instituto ocupou um meio-termo entre as concessões e as privatizações (ARAGÃO, 2005).

Este modelo tem origem mais específica na Declaração de Outono de 1992, durante o governo do conservador John Major, e com o nome de *Private Finance Initiative* (PFI). Em um primeiro momento, este modelo será mais utilizado em obras de infraestrutura, posteriormente sendo disseminado a outros campos de atuação (ARCHANJO, 2006).

O principal objetivo das PFIs era conseguir angariar recursos da iniciativa privada por meio destas parcerias para o desenvolvimento de projetos que individualmente não possuíssem viabilidade econômica e financeira, mas que, sendo complementados por recursos orçamentários, poderiam ser executados, beneficiando tanto o parceiro público quanto o privado.

No começo, os parceiros privados assumiam todos os riscos envolvidos nas operações, não tendo quaisquer garantias sobre o retorno

de seus investimentos. Posteriormente, as contrapartidas foram sendo aperfeiçoadas, tornando estes projetos um pouco mais atrativos.

O Reino Unido permanece na vanguarda quando se fala em parceria de entidades privadas em investimentos de infraestrutura, tanto que o termo PPP designa inúmeras formas de arranjos efetuados entre o poder público e particulares.

Segundo Grilo (2008), na *Private Finance Initiative* (PFI) o setor público contrata a aquisição de serviços de qualidade em longo prazo, com desempenho definido. Neste trabalho, apenas a PFI será objeto de estudo. França (2011) divide as PFIs em três categorias distintas de projetos: 1) *free standing*, em que há a recuperação integral dos custos por meio de cobrança de tarifas dos usuários finais; 2) *joint ventures*, em que o setor privado controla os procedimentos e as decisões relevantes enquanto o setor público exerce apenas uma função de apoio por meio de empréstimos, subsídios, transferências de ativo ou execução de pequenos serviços; e 3) serviços vendidos aos entes públicos pelo parceiro privado (serviços suplementares ao serviço público).

Entretanto, cinco anos mais tarde houve uma grande alteração no cenário político britânico. Os trabalhistas ganham as eleições e sobem ao poder, representados pelo primeiro-ministro Tony Blair, porém, ao contrário do que se imaginava, eles se afastam de suas tradicionais concepções intervencionistas e revitalizam as políticas de aproximação dos setores público e privado (AMORIM, 2010).

A partir deste momento, o foco muda um pouco. Antes se pensava apenas na obtenção de recursos privados para tocar as obras públicas; agora, estas parcerias exerceriam um papel mais destacado na sociedade: elas também passariam a ser responsáveis pela tentativa de melhoria na gestão dos serviços públicos.

Também nesta época ocorre a mudança de nome deste instituto de *Private Finance Initiative* (PFI) para *Public Private Partnerships* (PPP), passando as PFIs a serem uma das modalidades de PPP. Esta passagem histórica marca a decolagem deste instituto no Reino Unido (AMORIM, 2010).

Cabe ressaltar que o Reino Unido já resolveu seus problemas fiscais, que foram a grande causa da adoção deste modelo na década de

1990. Porém, mesmo assim, continuam fazendo uso deste expediente, o que demonstra sua grande utilidade até mesmo para economias bem saneadas (AMORIM, 2010). A perspectiva agora não está associada à falta de recursos para investimentos em setores estratégicos, mas, sim, ao fato de esta experiência ter mostrado que em diversos casos o setor privado consegue prestar os mesmos serviços que o público, porém de uma forma muito mais eficiente, disponibilizando melhores serviços e a um custo de operação mais baixo.

Com certeza, a maior contribuição britânica neste assunto para os demais países da comunidade global foi que para se utilizar este instituto fazia-se mister a precisa divisão e definição de papéis e responsabilidades entre os agentes públicos e privados envolvidos na parceria, conforme defendido por Amorim (2010).

É incontestado que o Reino Unido mantém-se, até os dias de hoje, na dianteira quando o assunto é PPP, porém já é possível visualizar outras experiências, bem e mal sucedidas, ao longo do globo.

Primeiramente, seja pela proximidade geográfica, seja pela semelhança no desenvolvimento socioeconômico, as PPPs atravessaram o Canal da Mancha e chegaram a diversos países continentais integrantes da União Europeia, como Finlândia, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda, Portugal e Espanha, mesmo que ainda de forma bastante incipiente. Também já é possível visualizar projetos neste sentido na Irlanda, Austrália e Estados Unidos. Silveira e Borges (2003) trazem um exemplo da utilização de PPP em Portugal, por questões históricas, o país europeu mais semelhante ao Brasil.

Em contrapartida, a experiência portuguesa também traz um alerta acerca do excesso de dependência do uso desta modalidade de contratação para se resolver todos os problemas que o Estado não tenha recursos momentâneos para solucionar. Até porque não existe mágica: um dia, mais cedo ou mais tarde, esta conta vai chegar e terá que ser honrada (FRANÇA, 2011). Para Amorim (2010), o desenho português das PPPs não considerou os riscos fiscais de sua utilização indiscriminada.

Posteriormente, este modelo de parceria chegou à América Latina. Os pioneiros foram México e Chile, que iniciaram, na década de

1980, suas políticas de desestatização e desregulamentação de mercados (GRILO, 2008).

Logo, percebe-se que já é possível averiguar experiências bem-sucedidas em países latino-americanos como México e Chile, que possuem maior semelhança sociocultural com o Brasil. De forma contrária, também é possível verificar experiências não tão positivas assim como as ocorridas no Peru e na Argentina (AMORIM, 2010). O mais importante é conseguir extrair as lições que todos estes exemplos podem trazer e tentar desenvolver um sistema que mais se ajuste às necessidades brasileiras.

Apesar das inegáveis diferenças socioeconômicas e culturais existentes entre os diversos países, não há como desconsiderar as lições úteis que a experiência internacional trouxe, haja vista alguns destes países já terem superado problemas semelhantes aos que o Brasil está atravessando. Com um pouco de esforço e criatividade, é plenamente plausível a adaptação deste instituto ao contexto nacional.

No Brasil, é possível perceber, já no final da década de 1970, com o advento da criação da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais, em 1979, uma tímida tentativa de contenção do aparelho estatal. Deve-se lembrar do contexto político da época: o País ainda estava sob o regime militar; foi o ano em que eclodiu a segunda crise do petróleo, obrigando principalmente os países em desenvolvimento a buscar alternativas para suprir a escassez desta *commodity*, cujo custo mais elevado acabou por incrementar o endividamento de distintos países, inclusive o do Brasil. Esse período foi o embrião do que viria mais tarde a ser chamado de a era das privatizações ocorridas no Brasil na década de 1990. Mais precisamente, o marco deste processo foi o Programa Nacional de Desestatização (PND), aprovado pela Lei nº 8.031/90 (BRASIL, 1990), a qual posteriormente foi revogada pela Lei nº 9.491/97 (BRASIL, 1997c), que alterou alguns procedimentos relativos ao PND, mas manteve sua essência.

Neste período, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, deu-se a fase mais importante das privatizações no contexto brasileiro. Foi neste momento que aconteceram as privatizações das empresas de infraestrutura, mineração, telefonia, eletricidade, dentre outras; além de ter

sido a fase de criação do Programa de Concessões das Rodovias Federais, quando foram licitadas as aludidas concessões (ARCHANJO, 2006).

Além das privatizações, outra forma de ampliar a participação do setor privado na execução de serviços públicos foi pelas concessões e permissões. A Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995) regulou o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, o qual já se encontrava expressamente previsto no artigo 175 da Constituição.

Nesse contexto, já é possível delinear importantes características das concessões comuns. Há a transferência unicamente da execução de algum serviço público a um particular e o poder concedente mantém a titularidade do serviço. O concessionário presta o serviço aos cidadãos em nome do Estado, por sua conta e risco, porém sob a supervisão do poder concedente. Outro ponto interessante é que a remuneração do concessionário dá-se mediante as tarifas pagas pelos usuários do serviço.

Além disso, pela leitura da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995) é possível identificar as principais características das concessões comuns, tais como: 1) a transferência é realizada com caráter *intuitu personae*, o concessionário não pode eximir-se da prestação do serviço, tampouco ceder a terceiros, sem o prévio consentimento do poder concedente, conforme prevê o artigo 27 da aludida lei; 2) o contrato de concessão é feito dentro de um prazo predeterminado, já definido em edital de licitação e no contrato firmado, à luz do artigo 2º, II da lei em comento; 3) o concessionário pode utilizar-se de poderes públicos caso seja necessário a coreta execução do serviço prestado, sob o prisma do artigo 29, VIII e IX; e 4) as obrigações de ambas as partes são equivalentes e previamente definidas em contrato, conforme preconiza o artigo 4º da lei em tela.

É inegável o avanço que este diploma legal representou no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente considerando que dez anos antes o País atravessava um árduo processo de redemocratização, em um período marcado por uma grave crise financeira. Iniciou-se, dessa forma, a percepção dos possíveis benefícios resultantes da repartição de funções e competências entre o governo e a iniciativa privada.

Neste período, também se começou a desenhar o cenário ideal para o surgimento das PPPs. Archanjo (2006) explicita a importância

que teve a introdução, pela primeira vez, da previsão desta possibilidade de parceria no Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999.

O final da década de 1990 representou no Brasil a fase de estabilização econômica. O Plano Real trouxe maior estabilidade econômica e monetária; a inflação reduziu-se a patamares mais aceitáveis; em compensação, ainda se verificava um grande *deficit* em infraestrutura e a existência de uma elevada dívida externa. Esta foi a conjuntura propícia para a introdução das PPPs no ordenamento jurídico brasileiro, conforme apontado por França (2011).

Assim, as PPPs foram introduzidas no ordenamento jurídico pátrio em âmbito federal pela promulgação da Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004). Porém, antes mesmo disso, alguns Estados membros já tinham expedido suas próprias leis viabilizando a contratação de PPP, tais como: Minas Gerais; Santa Catarina; São Paulo; Goiás e Bahia. Nesse contexto, Amorim (2010) destaca a importância da introdução deste instituto na atual conjuntura brasileira.

Podem-se citar alguns exemplos de PPPs já realizadas no Brasil tais como: os contratos de PPP assinados pelos governos dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia para a Linha 4 do Metro, a Rodovia MG-050 e o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, e o Hospital do Subúrbio (HS), respectivamente.

Por fim, trata-se de um instituto relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro. Recentemente, começam a surgir os primeiros resultados dos contratos de PPP firmados na última década e que ainda serão objeto de estudo e terão suas potencialidades, vantagens e desvantagens analisadas. Porém, pelo menos dois pontos já parecem contemplar benefícios intrínsecos a estas contratações: a repartição objetiva de riscos entre o poder público e a iniciativa privada e a antecipação de investimentos, principalmente em infraestrutura, que, sem a presença do parceiro privado, só poderiam ser realizados muito tempo depois.

A próxima seção abordará a concessão especial de serviços públicos.

## A CONCESSÃO ESPECIAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O modelo de PPP brasileiro tem como suas principais fontes de inspiração os institutos britânico de *Private Finance Initiative* (PFI) e francês de *Marchés d'Entreprise de Travaux Publics* (METP). É interessante notar que ainda hoje, no direito comunitário, não se tem uma definição muito clara do que vem efetivamente a ser estas parcerias. Neste sentido, o Livro Verde sobre o tema trata-as como formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um determinado serviço (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004).

Este modelo brasileiro adotou algumas peculiaridades a fim de adaptar este instituto às particularidades vivenciadas no contexto nacional. As PPPs visam criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura por meio de garantias especiais e fortalecendo a ligação do poder público com a iniciativa privada. Sendo assim, diferentemente das concessões comuns, elas são utilizadas apenas para a consecução de objetivos mais caros, mais complexos e com maior prazo na relação estabelecida entre os dois parceiros, geralmente envolvendo alguma obra ou serviço no âmbito de infraestrutura.

Desta forma, deve ser considerado legítimo o apoio técnico e financeiro da iniciativa privada ao Estado e, nesse contexto, deve ser avaliado o potencial de utilização das PPPs como forma de investimento em infraestruturas públicas e em serviços públicos, baseando-se na grande demanda da sociedade brasileira por estes bens econômicos e na escassez de capital estatal para atendê-la (KALIL, 2014).

A utilização dos contratos de PPP será útil nas hipóteses em que: 1) o projeto não seja autossustentável e não se vislumbre um significativo retorno ao parceiro privado, impossibilitando a delegação por uma concessão comum; 2) seja impossível ou muito custosa a cobrança do serviço diretamente dos usuários; e 3) quando, pela baixa quantidade de potenciais usuários, verifique-se a inviabilidade de remuneração pela prestação do serviço apenas pela tarifa cobrada do usuário.



A PPP será apropriada quando, além de satisfazer os requisitos do artigo 2º, parágrafo 4º, da lei das PPPs, o retorno estimado pelo projeto seja insuficiente ou negativo para o parceiro privado, seja virtualmente impossível ou extremamente difícil de arrecadar uma taxa, como em serviços de limpeza urbana, ou seja, inviável economicamente a cobrança de uma taxa pelo produto, por exemplo, quando não há usuários em número suficiente para tornar o serviço rentável apenas por meio da taxa cobrada. A lei das PPPs destina-se, em grande parte a resolver as deficiências do serviço público e infraestrutura por meio de um sistema legal que reduz tais fatores de repulsão contra investimentos (OLIVEIRA, 2011).

Enquanto as concessões comuns estão previstas na Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), a Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004) instituiu normas gerais sobre licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, sendo consideradas como concessões especiais. Esta Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004) definiu as parcerias público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Desta forma, não restam dúvidas de que o legislador pátrio escolheu enquadrar as PPPs como integrantes do gênero concessão.

A grande confusão não parece estar especificamente na questão do lucro, haja vista que isso também está presente nas concessões comuns previstas na Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), mas, sim, na nomenclatura dada ao instituto. Quando a lei traz a expressão *contrato de parceria*, há uma nítida mistura de conceitos. Contrato e parceria são duas figuras jurídicas distintas: a primeira é um acordo de vontades, capaz de criar, modificar ou extinguir direitos, com direitos e obrigações para os contratantes, enquanto o segundo corresponde a uma associação de pessoas ou entidades para desenvolverem uma determinada ação conjunta com vista a atingirem um objetivo comum predeterminado, ou seja, a primeira figura traz uma noção de prestações e contraprestações mútuas; já a segunda, a de cooperação entre os participantes (CARVALHO FILHO, 2012).

Ainda segundo o mesmo autor, a natureza jurídica deste instituto é a de um contrato administrativo de concessão especial de serviços

públicos. Em que pese toda esta crítica realizada, a expressão *parceria público-privadas* parece já estar amplamente difundida no ordenamento jurídico pátrio e, por isso, assim continuará a ser nomeada ao longo deste trabalho.

Insta ressaltar que a escolha do termo *parceria* provavelmente tenha sido feita para demonstrar a mudança da posição da Administração Pública, que sai um pouco da sua posição de supremacia, de seu poder de império para ter uma relação um pouco mais horizontal com a iniciativa privada, a fim de estabelecer estas parcerias e angariar vantagens mútuas. Segundo Cretella Neto (2010), é possível verificar-se que estas parcerias podem trazer grandes benefícios para ambas as partes: o particular terá um investimento em que será recompensado de acordo com sua própria capacidade de realizar os serviços com o máximo de eficiência despendendo menos recursos e com uma boa qualidade. Nesse contexto, o público será beneficiado justamente pela oferta da prestação destes bons serviços públicos e a menores preços, o que o ajudará no atingimento do objetivo de se ter uma Administração Pública mais eficiente, atendendo de melhor forma aos anseios e desejos da população.

Não há dúvida de que se trata de um contrato, já que é resultado das manifestações de vontade de ambas as partes. Este contrato versa sobre serviços que envolvem uma grande monta de recursos e que perdura por um grande espaço de tempo. Os investimentos devem ser realizados integralmente pelo parceiro privado e são paulatinamente resarcidos no decorrer do contrato parcial ou integralmente pelo parceiro público, já incluído o lucro pré-estipulado na relação contratual. Nesta seara, Sundfeld (2007) argumenta que a Lei das PPPs foi editada com o propósito de abordar os contratos de concessão em que havia desafios especiais de natureza financeira, de organizar a assunção de compromissos de longo prazo pelo poder público e de assegurar seu efetivo pagamento ao particular. Para Pestana (2006), uma das finalidades da PPP é conferir à Administração Pública maior celeridade, flexibilidade e eficiência em seus projetos.

Logo, este instrumento introduz no ordenamento jurídico brasileiro uma nova ferramenta com uma forma distinta de arranjo entre

Estado e particular, a fim de permitir que o Estado consiga mitigar algumas burocracias que lhe são próprias com vistas ao atingimento de uma maior eficiência administrativa na prestação de serviços públicos que envolvam uma grande quantidade de investimentos.

Não há como negar a semelhança entre as PPPs e as concessões comuns, até porque elas fazem parte de um mesmo gênero normativo. As grandes diferenças residem na forma como se dá o financiamento do setor privado e a remuneração pelo serviço, na repartição dos riscos decorrentes da prestação do serviço entre os parceiros público e privado, bem como na existência de um sistema de garantias ao parceiro privado. Além disso, as PPPs ainda trazem algumas vedações de contratação não existentes nas concessões comuns.

Quanto ao financiamento para realização do serviço público, cabe ao parceiro privado realizar os investimentos necessários à sua consecução, seja por meio de recursos próprios ou por financiamentos obtidos em seu próprio nome junto a entidades financeiras, públicas ou privadas. Em regra, o poder público somente realizará a contraprestação pecuniária ao longo da execução do contrato a fim de remunerar, parcial ou integralmente, o parceiro privado (CARVALHO FILHO, 2012). Porém, a própria Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004), a lei das PPPs, em seus artigos quinto e sexto, prevê a possibilidade de que o contrato preveja o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis na fase de investimentos do projeto.

Esta prestação pecuniária pode ser direta (em espécie) ou indireta (cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominiais, dentre outras).

A lei das PPPs estimula a ampliação de investimentos privados em serviços públicos e tende a proporcionar uma maior estabilidade para o modo e o tempo de execução dos contratos em que o governo toma parte, estabelecendo uma repartição peculiar de riscos, estabelecendo que os parceiros privados devam promover investimentos antes de começar a receber uma remuneração. E para esta finalidade, a lei estipulou garantias especiais ao parceiro privado. Por outro lado, são

delimitadas regras para evitar o comprometimento desproporcional dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2011).

Outra característica importante é justamente a repartição dos riscos entre os parceiros público e privado. Através desta repartição, é realizado o compartilhamento dos riscos de forma que estes fiquem a cargo de quem estiver mais apto a gerenciá-los. Há a possibilidade de negociação entre parceiros públicos e privados para celebração de novos contratos de apoio logístico baseados em *performance*, os quais estão relacionados à transferência de serviços logísticos militares à iniciativa privada.

Vislumbra-se que nem todo risco fica sob a responsabilidade do parceiro público, tampouco do parceiro privado. A divisão vai além da repartição tradicional de riscos presente na Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), calcada na atribuição dos riscos ordinários para o particular e os extraordinários para o poder público. Estes são divididos não necessariamente de forma igual, mas de modo a maximizar a utilidade da parceria estipulada.

A nítida e precisa distribuição dos riscos inerentes aos contratos de PPP está intrinsecamente ligada à adequada precificação do particular, isto é, quanto mais clara e precisa a repartição dos riscos identificados no projeto da PPP, mais apropriado será o preço dado pelo parceiro privado para execução do serviço em questão, dado que serão mais concretas as responsabilidades para sanar as possíveis incertezas oriundas do contrato (FRANÇA, 2011).

Nesse contexto, a partilha não significa a transferência dos riscos do projeto para o parceiro privado; o risco ficará a cargo daquele que tiver melhores condições para geri-lo ou mitigá-lo da forma mais econômica, uma vez que está em jogo o estabelecimento da melhor distribuição de transferência e partilha passível de proporcionar maiores ganhos de valor para o poder público, incluindo o binômio qualidade e preço (AZEVEDO, 2009).

O que se objetiva com isso não é a vantagem de um ou de outro parceiro, mas, sim, o estabelecimento de uma parceria nos benefícios, mas também nos prejuízos, seja pela ocorrência de fatos imprevisíveis

ou até mesmo pela própria álea econômica inerente ao serviço prestado. A repartição de riscos nas PPPs tem como grande meta potencializar a distribuição dos recursos na produção de bens econômicos e serviços públicos relevantes para a sociedade.

O que não se confunde com querer prestigiar o interesse do Estado ou o de alguns particulares, mas, sim, unicamente o interesse público, para o qual Estado e a iniciativa privada irão unir forças em prol deste objetivo. Analisada sob esta ótica, a melhor distribuição dos riscos introduzida pela lei das PPPs demonstra que este instituto reflete as novas relações entre a Administração Pública e a sociedade moderna (KALIL, 2014).

Já em relação à remuneração correspondente aos serviços prestados pelo parceiro privado, ressalvada a hipótese já abordada de previsão no edital de licitação de aportes financeiros ainda durante a fase de investimentos, este somente começará a recebê-la após o término de determinado serviço ou, no caso de serviços divisíveis, depois da entrega de parcelas passíveis de fruição pelo poder concedente.

O concessionário é responsável pela arrecadação e aplicação dos recursos do projeto da PPP e, em regra, somente começará a receber a compensação depois de deixar o serviço pronto para fruição. Isto é, integral provisão pela concessionária, o que corresponde à inteira disponibilização das obras e serviços, anterior à sua própria remuneração, a qual, a princípio, ocorrerá em frações ao longo do prazo contratual (OLIVEIRA, 2011).

Quanto às garantias, o artigo oitavo da lei das PPPs enumera as possibilidades legalmente dispostas: 1) vinculação de receitas; 2) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; 3) contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo poder público; 4) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público; 5) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e 6) outros mecanismos admitidos em lei.

Talvez cause certa estranheza a primeira forma de garantia, visto que a Constituição veda expressamente a vinculação de receitas de im-

postos a órgão, fundo ou despesa, conforme elenca o artigo 167, IV, da Carta Magna. Porém, o próprio dispositivo constitucional traz de forma expressa algumas hipóteses para admissibilidade da vinculação. E uma delas trata exatamente da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, que pode ser prevista na lei orçamentária anual (LOA) nos termos do artigo 165, § 8º da Constituição. Dessa forma, havendo previsão no contrato, é possível o oferecimento de recursos oriundos de impostos como garantia, bem como a vinculação de outras receitas não oriundas de impostos (CARVALHO FILHO, 2012).

Estas garantias conferem maior segurança ao parceiro privado que passa a ter maior salvaguarda e confiabilidade para poder investir e assumir mais riscos em contratos de longa duração com o poder público (FRANÇA, 2011).

Em relação às vedações, a própria lei trará expressamente as hipóteses em que não é possível a contratação de uma PPP. As vedações são: 1) quanto ao valor; 2) quanto ao tempo; e 3) quanto ao objeto.

Primeiramente, não é possível contratar uma PPP quando o valor deste contrato for inferior a 20 milhões de reais, conforme o artigo 2º, §4º, I da lei das PPPs. Tampouco é possível contratar PPP para serviços por prazos inferiores a 5 (cinco) anos e superiores a 35 (trinta e cinco) anos, conforme prevê o artigo 5º, I, da lei em comento. Por fim, igualmente é vedada a contratação cujo único objeto seja o fornecimento de mão de obra, o fornecimento de instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, segundo dispõe o artigo 2º, §4º, III da aludida lei.

Grilo (2008) enumera uma série de vantagens e desvantagens acerca deste modelo de contratação. Para ele, as PPPs apresentam as seguintes vantagens: 1) complementaridade entre a concepção, construção e operação do projeto; 2) alocação contratual dos riscos; 3) cumprimento de prazos e custos; 4) gestão de custos intertemporal; 5) gerenciamento competente das facilidades; 6) introdução de inovações; 7) antecipação de investimentos; 8) criação de economia de escala; 9) atração de competências gerenciais; 10) aumento do desempenho operacional; e 11) supervisão da concessionária pelos financiadores.

Verifica-se que a maioria dos benefícios está correlacionada entre si. Refere-se à eficiência na gestão das obras de infraestrutura, ao compartilhamento dos riscos entre os parceiros público e privado, ao *know-how* da iniciativa privada neste tipo de empreendimento, ao levantamento de recursos junto à iniciativa privada e seu gasto eficiente.

É possível sintetizar que o principal benefício que se almejou atingir com a introdução das PPPs no cenário brasileiro foi dotar a Administração Pública com uma maior eficiência, capacitando-a a atingir o objetivo de atender às demandas da população com maior celeridade e efetividade. Além disso, as PPPs permitem o aceleração das necessárias obras em infraestrutura que o Brasil tanto precisa ao se antecipar à sua execução, seja pela aplicação de recursos não existentes nos cofres públicos e que são bancados pela iniciativa privada, seja pela maior fidelidade ao cumprimento dos cronogramas preestabelecidos haja vista que o parceiro privado somente começará a receber por seus serviços a partir da entrega de alguma parcela fruível pela Administração Pública ou pela população.

Toda escolha tem seus prós e contras. Não há como fugir de alguns efeitos colaterais existentes. As PPPs também possuem suas desvantagens as quais deverão tentar ser equacionadas no momento de sua contratação. A principal delas está relacionada à perda de *accountability*, ou seja, o agregado de mecanismos e procedimentos que levam os dirigentes governamentais a prestar contas de suas ações perante a sociedade, assegurando-se, desse modo, maior patamar de transparência das ações em andamento e das políticas públicas formuladas (MATHIAS-PEREIRA, 2007).

É possível que, sem os devidos cuidados, a PPP possa transformar-se em um instrumento que fomente as faltas de transparência e *accountability* nos gastos do Estado uma vez que estas relações deverão ter constante fiscalização a fim de se verificar a gestão dos investimentos realizados pelo parceiro privado o qual, apesar de utilizar recursos próprios, está provendo um serviço público e será devidamente ressarcido pelo Estado no momento oportuno designado no contrato e, desta forma, também deve zelar pela eficiência e pela economi-

dade de seus gastos. Adicionalmente, deve dar divulgação e transparência a estes gastos a fim de que o cidadão também possa fiscalizar a gestão destes recursos.

Existem duas modalidades de PPP, a saber: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Além da lei de PPP, as concessões patrocinadas aplicam-se subsidiariamente à Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), conhecida como lei de concessão de serviço público. Já às concessões administrativas aplicam-se apenas alguns dispositivos desta mesma lei e ainda da lei de PPP.

Destarte, o que se tem na prática é a concessão patrocinada como correspondente da concessão comum e a concessão administrativa como correspondente do contrato administrativo da lei 8.666/93, a lei de licitações.

Este tipo de PPP assemelha-se bastante às concessões comuns. A própria lei de PPP estabeleceu que se aplica subsidiariamente a concessão patrocinada às normas da lei de concessão de serviço público. Talvez o ponto mais marcante que as diferencie seja que nas concessões comuns a contraprestação pecuniária, em regra, é feita direta e integralmente pelo próprio cidadão usuário do serviço público concedido, enquanto nas concessões patrocinadas há uma divisão desse encargo entre ambos. Apesar da existência das tarifas, ainda há a possibilidade de obtenção de receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas de projetos associados, conforme prevê o artigo 11 da lei de concessão de serviço público. Além disso, o artigo 17 da mesma lei permite que a Administração Pública subsidie a atividade concedida. Nesta hipótese, passa a existir uma grande semelhança entre os dois institutos, concessão patrocinada e concessão comum subsidiada. Souto (2005) explica que a distinção entre as concessões subsidiadas e as concessões patrocinadas está associada à ausência de uma disciplina de garantias ao parceiro privado. Apesar da similitude entre os dois institutos, trata-se de hipóteses distintas e que ainda contam com todas aquelas diferenças já expostas na seção anterior.

Dessa forma, tem-se que a concessão patrocinada é o contrato administrativo pelo qual o parceiro público delega ao parceiro privado a



execução de determinado serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante o recebimento de tarifa paga pelo usuário e de contraprestação pecuniária paga pelo poder público (DI PIETRO, 2009).

A partir deste conceito é possível se extrair que a concessão patrocinada é uma forma de delegação de um serviço público. O particular assume o serviço, prestando-o ao usuário final, da mesma forma como já ocorria com a concessão comum de serviço público. Outra característica está relacionada ao fato de o poder concedente ser o responsável por uma parte da remuneração a ser paga ao parceiro privado.

As principais finalidades das concessões patrocinadas são a delegação de serviços públicos a particulares quando as receitas esperadas não se mostrem suficientes para remunerá-lo e o compartilhamento de riscos envolvidos em grandes projetos de infraestrutura entre o poder público e a iniciativa privada, que passa de alguma forma a contribuir para a consecução das melhorias necessárias ao avanço do País.

As principais justificativas econômicas para a adoção das PPPs, na modalidade de concessão patrocinada são: (1) esgotamento da capacidade de endividamento do Estado, em um ambiente político de responsabilidade fiscal e cumprimento de obrigações com credores nacionais e internacionais, o que reduz de forma significativa a possibilidade de investimentos em infraestrutura; e (2) progressivo exaurimento dos serviços públicos econômicos autossustentáveis, inviabilizando a opção pelo formato da concessão comum (BINENBOJM, 2008).

Um exemplo de concessão patrocinada implantada com sucesso no Brasil foi a construção da linha 4 Amarela do metrô de São Paulo, inaugurada em 25 de maio de 2010, em que os usuários pagam a tarifa normal cobrada nas demais linhas do metrô e o poder público complementa o valor a fim de amortizar os investimentos realizados pelo parceiro privado em sua construção. Outro exemplo é a concessão da rodovia MG-050, em que o parceiro privado construiu a rodovia e agora a opera, cobrando o pedágio dos usuários e tendo a contraprestação complementada pelo governo do estado de Minas Gerais.

A próxima seção abordará a experiência do Departamento de Defesa americano.

## A EXPERIÊNCIA DO DEPARTAMENTO DE DEFESA AMERICANO

A busca por uma gestão eficiente da máquina administrativa tem levado inúmeros países do mundo a optar pelas terceirizações de serviços administrativos. É notória, nos últimos anos, a crescente transferência da prestação de serviços essenciais à iniciativa privada. A terceirização, aqui entendida de forma ampla como a transferência de alguma atividade para execução por um terceiro, passa a ser crescentemente adotada por diversos países como uma forma de reduzir a execução direta de serviços pelo Estado (GUIMARÃES, 2008).

A título ilustrativo, em 1998 houve, nos Estados Unidos, uma ampla política de terceirização de atividades administrativas a partir da edição do *Fair Act (Federal Activities Inventory Reform Act)*, de 1998. Porém, foram excluídas aquelas atividades que são inerentes ao Estado (GUIMARÃES, 2008).

Na área militar, a utilização de pessoas não integrantes da estrutura do Estado em situações de conflito não chega a ser exatamente uma grande novidade. Há relatos de que desde os primórdios da sociedade, com a organização das pessoas em tribos e, posteriormente em cidades, já havia a contratação de mercenários a fim de combater nas guerras em que estas cidades tomavam parte. Eles não eram cidadãos daqueles locais; estavam completamente alheios àqueles conflitos, mas combatiam em troca de uma determinada quantia pecuniária paga por estas cidades.

Especialmente após o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a contratar empresas privadas para realizar tarefas tipicamente militares nas diversas campanhas em que tomam parte, além de executarem determinados treinamentos a militares americanos e estrangeiros (AVANT, 2005).

Em 2007, no Iraque, havia mais de 180 mil civis contratados enquanto igualmente estavam presentes 160 mil militares das Forças Armadas americanas, ou seja, havia mais combatentes externos do que soldados em território iraquiano. Estes números ainda não contemplam os civis subcontratados e que também atuaram neste conflito. Até recentemente, o próprio Pentágono desconhecia a explosão de pessoal não

uniformizado atuando em seu nome já que estimavam a existência de apenas 25 mil. Estes 180 mil combatentes equivalem a todo efetivo utilizado na Guerra do Golfo, em que apenas 10 mil civis foram mobilizados para apoiar as operações americanas. Muitos poderiam pensar na guerra como algo reservado ao âmbito militar, mas considerando que no Iraque o número de civis era maior que o número de militares, parece ter havido uma mudança significativa no caráter da guerra em si (STANGER, 2009). Basicamente, a atuação neste conflito resumiu-se ao apoio logístico, ao suporte operacional do sistema de armas e a treinamento.

As condições para a privatização da segurança nacional ocorreram ainda antes do fim da Guerra Fria. Stanger (2009) traz quatro fatores intrínsecos ao Departamento de Defesa Americano (DoD) que conspiraram para este processo de privatização da defesa: (1) a decisão do Departamento da Marinha e do Departamento da Guerra de descontinuar a construção própria de navios e aeronaves, que deu início às tratativas dos militares com o setor privado; (2) a mudança de recrutamento para uma força militar de voluntários depois do Vietnã fez com que o Pentágono tivesse de fornecer uma gama de novos serviços (por exemplo, quatro sabores de sorvete para as tropas estacionadas no Iraque) para preencher suas fileiras de batalha e a execução de todos estes serviços exigiu a ampliação na contratação de terceirizados; (3) durante a Guerra Fria, a estratégia dos Estados Unidos foi associar a quantidade de armamento soviético à qualidade do arsenal americano, um esforço que foi realizado graças à eficiência da privatização; e (4) o nível salarial pago pelo governo aos militares fez com que o Pentágono não pudesse igualar os salários disponíveis no setor privado para os melhores soldados; assim, viu-se obrigado a recorrer à contratação destes civis a fim de aproveitar os melhores talentos de combate.

Todos estes fatores fizeram com que uma força-tarefa na seara de defesa recomendasse que todas as atividades de apoio no âmbito do DoD fossem contratadas junto à iniciativa privada, exceto aquelas funções típicas de Estado, que estivessem diretamente envolvidas com o combate em guerra, ou quando não houvesse capacidade adequada no setor privado (STANGER, 2009).

Porém, não foi exatamente isso que ocorreu. Stanger (2009) identificou a existência basicamente de três tipos de Companhias Militares Privadas: (1) empresas militares provedoras; (2) empresas de consultoria militar; e (3) empresas militares de apoio.

O primeiro tipo efetivamente oferece serviços na linha de frente do campo de batalha. Engaja-se no combate e no comando e controle no teatro de operações militares. Muitas das vezes, atua ao lado de força armada de um cliente, reforçando sua capacidade militar. A *AirScan of Rockledge*, baseada na Flórida, por exemplo, é especializada em sofisticada vigilância militar aérea e está entre as poucas empresas norte-americanas que operam nos teatros de operações militares. Adicionalmente, podemos citar outras empresas, tais como a *Academi*, sucessora da *Xe Services* e da *Blackwater Worldwide*, e a *DynCorp* (STANGER, 2009).

Convém mencionar a existência de risco na contratação destas empresas que atuam diretamente no *front* de batalha. Não é possível averiguar que interesses escusos estão por trás delas. O controle da empresa de guerra por um único integrante pode acarretar sérios desvios de finalidade nas diversas ações militares em que tomam parte.

As empresas de consultoria militar não se engajam efetivamente em combate, mas oferecem estratégia, treinamento e serviços operativos. Estas companhias são equivalentes a empresas de consultoria na medida em que visam melhorar a gestão e a prontidão da força armada de um cliente. Estas empresas empregam ex-militares experientes, o que constitui sua vantagem competitiva no mercado. Pode-se citar, como exemplo, a *Military Professional Resources Incorporated*, situada em Alexandria, Virgínia. Ela não apenas emprega ex-militares como mantém uma base de dados de 340 generais aposentados, bem como milhares de oficiais superiores na reserva remunerada disponíveis para contratação (STANGER, 2009).

As empresas militares de apoio executam uma variedade de serviços logísticos, tais como serviços de apoio às operações militares, notadamente montagem de acampamento e alimentação do pessoal. *Kellog* e *Brown & Root* são exemplos deste tipo de empresa (STANGER, 2009).

As contratações possuem uma série de efeitos colaterais. No próprio campo de batalha, estes contratados operam legalmente em uma zona obscura e fora da cadeia regular de comando. Eles não respondem nem à força militar, tampouco à população que defendem. Eles prestam contas apenas à companhia que os contratou. É possível vislumbrar um cenário em que um civil contratado, ao contrário de seu homólogo uniformizado, tem o direito de fugir da batalha; ele não pode ser requisitado a cumprir uma missão perigosa. Quando a liberdade está em cheque, incentivos financeiros por si só não conseguem inspirar a ação abnegada e corajosa de civis contratados. Esta situação gera um grau de incerteza em operações militares que não está presente quando soldados executam a mesma tarefa (STANGER, 2009).

Além disso, em razão da elevada especificidade, complexidade e especialização existente neste ramo, não há uma vasta gama de empresas no mercado aptas a prestar tais serviços, o que acaba por gerar uma grande dependência de contratação de uma pequena quantidade de empresas. Além disso, surge a necessidade de se firmar parcerias estratégicas e celebrar contratos de valores mais elevados e com prazos mais dilatados (STANGER, 2009).

Segundo Stanger (2009), não apenas a atividade defesa está sendo transferida à iniciativa privada, mas o próprio controle, que pelo menos deveria ser exercido pelo governo, igualmente está sendo exercido por ela. Isto ainda é agravado pelo fato de que o Departamento de Estado não contabiliza o quanto o governo despende ou poupa com os contratos aprovados junto às Companhias Privadas Militares. Não há qualquer tipo de ingerência do governo sobre estas empresas prestadoras de serviços tipicamente militares.

A partir deste descontrole é que surgirão os problemas. A título de ilustração, no caso de um empregado cometer alguma falta, ele não manchará apenas o nome da empresa para qual trabalha, mas também do próprio país que contratou esta empresa. Há que se notar que, quando se trata de guerra, assunto extremamente sensível, a má condução das ações poderá acarretar consequências terríveis (STANGER, 2009).

Em maio de 2001, uma missionária americana e sua filha foram mortas quando um caça peruano abateu o avião onde elas estavam de-

pois de uma Companhia Privada Militar ter equivocadamente identificado aquela aeronave como sendo um veículo transportador de drogas. No mesmo ano, um civil contratado na Colômbia enviou um pacote que continha uma substância líquida misturada a heroína à Base Aérea Patrick, localizada na Flórida. A alfândega americana interceptou a carga. Na antiga Iugoslávia, empregados da *DynCorp* exploravam na Bósnia a escravidão sexual de meninas na faixa etária de doze anos. Alguns destes empregados foram demitidos, mas nenhum deles foi efetivamente processado (STANGER, 2009).

No que tange aos custos da privatização da segurança, a despeito das elevadas somas desembolsadas, os benefícios de curto prazo são substanciais. Stanger (2009) afirma que qualquer análise de custo-benefício deve levar em consideração quatro fatores: (1) o papel crescente da alta tecnologia armamentista na guerra, que transformou a guerra em si em um elemento importante da privatização, quando os sistemas dependem completamente de especialistas civis para sua manutenção e operação; (2) a grande utilização de civis contratados pelo Pentágono representa uma alternativa à grave escassez de mão de obra; (3) uma série de benefícios políticos de curto prazo leva o governo a terceirizar rotineiramente; e (4) a terceirização permite aos Estados Unidos empregar mais eficientemente seus militares, aumentando, dessa forma, a agilidade e o aprestamento da força.

Stanger (2009) argumenta que, embora ninguém ainda tenha provado que a terceirização aumenta os custos operativos das Forças Armadas americanas, há uma série de evidências de que este posicionamento esteja correto.

Não há dúvidas de que estes contratos ajudam na diminuição do tempo de resposta a uma determinada demanda. Transferir a atividade a um particular é um jeito mais fácil de criar maior capacidade para lidar com as demandas do dia a dia em uma era em que se torna cada vez mais difícil manter a força no nível de aprestamento desejado. Adicionalmente, representa uma alternativa para contornar a burocracia inerente à Administração Pública.

A próxima seção abordará as PPPs no âmbito da Marinha do Brasil (MB).

## AS PPP NO ÂMBITO DA MARINHA DO BRASIL (MB)

A Marinha do Brasil (MB) passou por um longo período de poucos investimentos, caracterizado por sucessivos cortes orçamentários, fruto de uma política que relegou as Forças Armadas brasileiras a uma posição mais coadjuvante no cenário político nacional e internacional. Porém, nos últimos anos houve uma retomada, mesmo que ainda incipiente, nos investimentos no setor, provavelmente fruto dos grandes eventos que o Brasil tem sediado recentemente.

Obviamente, todos esses anos de baixo investimento e restrições orçamentárias geraram uma demanda reprimida, seja no reaparelhamento e aquisição de novos meios operativos, seja na própria manutenção dos meios já existentes. Para determinar a demanda futura da MB nas atividades de construção e de manutenção navais, é imprescindível considerar o Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM) e o Programa Geral de Manutenção (PROGEM).

Conforme informações disponibilizadas na página institucional da Diretoria Geral do Material da Marinha (DGMM),<sup>1</sup> o PRM é um programa elaborado em função das necessidades estratégicas estabelecidas na Política de Defesa Nacional, contemplada pelo Decreto nº 5.484/2005 (BRASIL, 2005), com o objetivo de adequar os meios operacionais da Marinha para assegurar a capacidade de defesa e segurança marítima, bem como adequar a infraestrutura das instalações terrestres para o suporte aos meios operativos da Marinha. Sua existência justifica-se em razão do permanente avanço das tecnologias empregadas na área militar, fazendo-se necessário um esforço da Marinha para manter seus meios adequados ao combate naval, em termos de modernização e capacidade operacional, visando contribuir para a defesa do País como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento. Salienta-se que a execução do PRM produzirá reflexos positivos para a economia nacional, estimulando um sem-número de setores da cadeia produtiva associados à indústria naval e ao setor de defesa. Além da construção

<sup>1</sup> Sítio institucional da Diretoria Geral do Material da Marinha (DGMM) (BRASIL, s.d.a.).

de novos meios operativos navais, o PRM inclui ainda a modernização e a revitalização dos meios operativos já existentes.

Já o PROGEM é um documento de planejamento, elaborado pelo setor operativo da MB, para um período de quatro anos. Na prática, ele é atualizado anualmente, em razão dos atrasos que ocorrem nas manutenções precedentes, geralmente fruto de contingenciamentos impostos ao longo do exercício fiscal, que acabam influenciando nas manutenções subsequentes que, conseqüentemente, são postergadas.

Nesse contexto, para suportar esta nova demanda, seriam necessários diversos melhoramentos na área de engenharia para modernizar o processo de construção naval, tais como: *softwares* integradores e modernos, engenharia simultânea, produção enxuta e construção modular.

Sob esse prisma, as PPPs surgem como uma grande oportunidade de angariar investimentos do setor privado, o qual também poderá se beneficiar com o ressurgimento da indústria naval no Brasil, na medida em que o aquecimento deste mercado implica uma maior demanda por serviços de reparos, manutenções e construção de novos navios.

Em 14 de dezembro de 2011, por meio da Resolução nº. 3, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) definiu os projetos prioritários para execução no regime de parceria público-privada no âmbito da MB: (1) modernização da infraestrutura e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ); (2) implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN); (3) construção e manutenção de empreendimento residencial a ser empregado como Próprio Nacional Residencial (PNR), a fim de atender o pessoal que comporá as instalações das Organizações Militares do Complexo Naval em Itaguaí.

O estabelecimento de uma PPP poderia criar as condições necessárias para viabilizar a revitalização do AMRJ. O parceiro privado ficaria a cargo dos investimentos necessários e posteriormente se beneficiaria pela execução das manutenções e reparos nos navios da esquadra brasileira, com possível aproveitamento em contratação para manutenções e



reparos de outros navios como os operados pela Petrobras ou navios de passageiros de grandes operadoras internacionais de turismo.

Conforme informações disponíveis na sua página institucional<sup>2</sup>, o CEFAN gerencia o Programa Olímpico da Marinha (PROLIM), que tem como principais objetivos: (1) fomento à prática da educação física e do esporte no âmbito da MB; (2) captação, pela seleção e recrutamento, de atletas com desempenho excepcional, para fornecer-lhes formação militar naval e incorporação à Marinha, visando apoiá-los técnica e financeiramente como atletas militares de alto rendimento da MB; (3) contribuição para o processo de inclusão social, oferecendo aos jovens de comunidades de baixa renda o acesso à prática desportiva de qualidade, proporcionando-lhes o desenvolvimento físico adequadamente assistido, de modo a viabilizar a revelação de novos talentos para o esporte. Ao completarem a idade mínima para incorporação à Marinha, prosseguir no apoio a esses jovens; (4) contribuição para a projeção de forma positiva da imagem da MB, no cenário desportivo nacional e internacional; e (5) apoio ao desenvolvimento do desporto de alto rendimento da MB.

Este programa já trouxe diversos benefícios ao esporte nacional, acarretando um grande número de medalhas para o Brasil nos Jogos Pan-Americanos de Guadalajara (2011) e Jogos Olímpicos de Londres (2012).

Conforme informações disponíveis no sítio institucional da MB na Internet,<sup>3</sup> o complexo Naval de Itaguaí talvez seja o maior projeto em execução pela MB no momento. Em 2008, Brasil e França assinaram um acordo que deu início ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que viabilizará a produção do primeiro submarino de propulsão nuclear, previsto para entrar em operação em 2025, e de mais quatro submarinos convencionais. A primeira fase de implantação do programa prevê a construção de um Estaleiro e de uma Base Naval, no município fluminense de Itaguaí, em conformidade com as diretrizes da MB.

---

<sup>2</sup> Sítio institucional do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN) (BRASIL, 2015).

<sup>3</sup> Sítio institucional da Marinha do Brasil (MB). (BRASIL, s.d.b).

É possível vislumbrar a expansão da utilização das contratações por PPP a outras áreas de atuação da MB. Por exemplo, a MB possui um grande *deficit* de Próprios Nacionais Residenciais (PNR) para acolher os militares que são movimentados para outras localidades diferentes da sua de origem. Este é um direito legal dos militares em atividade, que está previsto no artigo 50, IV, i, 2 da lei 6.880/80, o Estatuto dos Militares. As concessões patrocinadas poderiam ser utilizadas para a construção e posterior manutenção destes PNRs para os militares.

Ressalta-se que as aquisições de meios operativos possuem uma grande importância estratégica e logística para a Força. As simples aquisições destes meios realizadas por licitações internacionais favorecem a dependência do fornecimento estrangeiro de insumos. Geralmente estes meios operam com peças próprias feitas sob medida para seu correto funcionamento, cujo fornecimento encontra-se vinculado aos interesses da empresa estrangeira, a qual poderá decidir pelo corte do fornecimento destes suprimentos, inviabilizando as manutenções preventivas e corretivas necessárias ao correto emprego do meio. Nesse contexto, são incalculáveis os prejuízos decorrentes da inoperabilidade de um meio.

Sob esse prisma, cada vez mais se pensa no estabelecimento de parcerias estratégicas a fim de não somente se adquirir os meios operativos, mas igualmente obter sua tecnologia de produção a fim de que no futuro sejam produzidos em solo brasileiro. Isto é bom para a Força, que se torna tecnologicamente independente do fornecimento externo e igualmente bom para a economia, uma vez que fomenta o desenvolvimento de novas capacidades produtivas em solo nacional.

As formas de participação de particulares nas atividades desempenhadas pelo Estado sempre foram alvo de muitas controvérsias doutrinárias. Muitas questões são objeto de debates, atividades-meio, atividades-fim, funções exclusivas de Estado; enfim, são vários conceitos que vão influenciar as mais variadas formulações de cada doutrinador.

A delegação de poderes públicos dessa natureza encontra-se inviabilizada pelo monopólio do emprego da força exercido pelo Estado; ademais, esta delegação atentaria contra a regra de que os poderes públicos devem estar sob tutela de órgãos e entidades que se encontrem

exclusivamente a serviço do interesse público. Nesse contexto, não há um monopólio estatal sobre a segurança, mas sobre o uso da força (RODRIGUES, 2008).

Neste ponto, faz-se mister trazer o entendimento jurisprudencial que vem predominando no ordenamento brasileiro. Em decisão emblemática, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) enfrentou a questão da delegação do poder de polícia a particulares ao julgar, em 2009, o Recurso Especial (REsp) 817534/MG (BRASIL, 2009).

Deste julgado depreende-se que o exercício do poder de polícia pode ser dividido em quatro atividades distintas: (1) legislação; (2) consentimento; (3) fiscalização; e (4) sanção. Destas, somente o consentimento e a fiscalização poderiam ser delegadas a particulares, pois as outras vão se originar do próprio poder de coerção exercido pelo Estado. Sob esse prisma, não parece cabível a contratação pela MB de PPP cujas atividades sejam eminentemente militares, que exerçam funções de combate no campo de batalha.

A próxima seção versará sobre as considerações finais e conclusões da presente pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Este trabalho teve como principal objetivo analisar os elementos principais e gerais das PPPs e a sua importância como ferramenta e alternativa não só para o oferecimento à sociedade de serviços públicos de qualidade, mas também de prestação de serviços diretamente ao Estado, mais especificamente no que se refere ao segmento militar, de forma especializada e eficiente, em especial naquelas áreas intrinsecamente relacionadas à segurança e soberania nacionais.

Foi possível visualizar o grande campo de atuação que teriam as PPPs no segmento militar, em especial nas atividades conduzidas pela Marinha do Brasil (MB). Certamente, a adoção desta modalidade de contratação demandará maiores estudos acerca de sua viabilidade. Esta modalidade de contratação mostra-se com um grande potencial, especialmente por permitir a antecipação de investimentos com recursos de

terceiros, haja vista o longo período em que a MB ficou sem expressivos aportes financeiros necessários à manutenção e revitalização dos meios operativos e de apoio existentes, bem como a aquisição de novos meios a fim de se manter o adequado nível de aprestamento da Força.

Convém destacar a limitação do estudo, associada ao escopo da pesquisa, voltado intrinsecamente às atividades militares, atividades exclusivas de Estado. Convém acrescentar que o regime militar possui diversas idiossincrasias não verificadas em âmbito civil. Mesmo se comparando os militares e o funcionalismo público civil, todos da mesma esfera de governo, é possível identificar uma miríade de profundas diferenças em seus regimes, inclusive pela adoção específica de algumas leis. A título de ilustração, o Estatuto dos Militares aplica-se somente aos militares e seria o equivalente à Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1991), que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Desta forma, a aplicação do estudo a outras áreas distintas do segmento militar demandaria cautela e adaptações.

A título de proposta para estudos futuros, vislumbra-se a possibilidade de se empreenderem pesquisas que contemplem seguintes tópicos: 1) novos projetos de contratação de PPP no âmbito das Forças Armadas, notadamente na MB; 2) modelos de parcerias com o setor privado de atividades exclusivas de Estado pelas Forças Armadas de outros países; 3) manutenção da *accountability* nestas contratações; 4) alocação de riscos entre os parceiros; e 5) formas de pagamento.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, J. M. de. As parcerias público-privadas no plano internacional: experiências marcantes. **Revista da Fesp: periódico de diálogos científicos**, v. 1, p. 84-97, 2010.

ARAGÃO, A. S. de. As parcerias público-privadas (PPP) no direito positivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Bahia, nº 2, mai./jun./jul, 94, 2005. Disponível em: < <http://www.direito-doestado.com/revista/redae-2-maio-2005-alexandre%20arag%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 28 jun. 2016

ARCHANJO, P. F. **A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência no Reino Unido.** 2006. 152f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo.

AVANT, D. D. **The market for force: the consequences of privatizing security.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

AZEVEDO, M. E. **As parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governança pública.** Coimbra: Almedina, 2009. p. 375-376.

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo.** 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988: acompanhada de disposições anteriores... 2. ed. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º jul. 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 abr. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº, 9.472, de 16 de julho de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 1997a.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 ago. 1997b.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 1997c.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa - Marinha do Brasil. [s.d.a.] **Institucional**. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dgmm/>. Acesso em: 20 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa - Marinha do Brasil. [s.d.b.] **Programa de desenvolvimento de submarinos**. [s.d.] Disponível em: [https://www.mar.mil.br/hotsites/sala\\_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf](https://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf). Acesso em: 20 dez. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 817534/MG, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 dez. 2009.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CEFAN - CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA ALMIRANTE ADALBERTO NUNES. [s.d.] Disponível em: <https://www.mar.mil.br/cefan/>. Acesso em: 20 dez. 2015.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões**. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004. Disponível em [http://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COM/com2004\\_0327pt01.pdf](http://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COM/com2004_0327pt01.pdf). Acesso em: 14 nov. 2015.

CRETELLA NETO, J. **Comentários à lei das parcerias público-privadas: PPP**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010. p. 70.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FRANÇA, M. A. de C. **Parcerias público-privadas: repartição objetiva de riscos**. 2011. 170f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo.

GIAMBIAGI, F.; BARBOSA, F. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, n. 3, p. 521-544, 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 26-29.

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parcerias público-privadas (PPP)**. 2008. 456f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo.

GUIMARÃES, F. V. **Parceria público-privada: caracterização dos tipos legais e aspectos nucleares de seu regime jurídico**. 2008. 598f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná.

KALIL, M. V. A. **Estado subsidiário, privatizações e parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 153.

MARQUES NETO, F. de A. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, C. A. (Org.). **Direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 73-74.

MATHIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, D. de F. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 559.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 610-611.

OLIVEIRA, F. J. de. Public-private partnerships (PPP) in Brazil. In: JUSTEN FILHO, M.; PEREIRA, C. A. G. (Eds.). **Infrastructure law of Brazil**. 2. ed. rev. exp. Belo Horizonte: Forum, 2011. p. 203-211.

OLIVEIRA, G. J. de; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 104 p. 303 - 322 jan./dez. 2009. Disponível em:** <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859/70467> **Acesso em: 28 jun. 2016.**

PEREIRA, C. F. de O. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. 2. ed. Brasília: BSB Jurídica, 1998. p. 98.

PESTANA, M. **A concorrência pública na parceria público-privada (PPP)**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 7.

PINTO NETTO, L. C. **A contratualização da função pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 89.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

RODRIGUES, I. de O. C. Fundamentos dogmático-jurídicos de um poder de polícia administrativo à brasileira. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 17, 2008. Disponível em: <http://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/fundamentos-dogmatico-policia-brasileira-58979673>. Acesso em: 26 jun. 2016.

SILVEIRA, A. M. da; BORGES, L. F. X. A definição de PPP: parceria público-privado no Brasil. **Revista de Negócios**, v. 8, n. 3, 2003.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STANGER, A. **One nation under contract: The outsourcing of American power and the future of foreign policy**. New Haven: Yale University Press, 2009. p. 84-108.

SUNDFELD, C. A. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 29.

JORGE LUIZ TESCH SANTOS

Especialista em Gestão Pública (Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro); especialista em Atividades de Intendência (Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga); bacharel em Direito (Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e em Ciências Navais, com Habilitação em Administração de Sistemas (Escola Naval). Atualmente é oficial intermediário da ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil; ocupa o posto de capitão-tenente e desempenha a função de encarregado da Subseção de Abastecimento do Comando do 4º Distrito Naval.

*jorginhotesch@hotmail.com*



RENATO SANTIAGO QUINTAL

Mestre em Ciências Contábeis (Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro); especialista em Comércio Exterior (Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro); especialista em Gerenciamento de Projetos (Fundação Getúlio Vargas); Bacharel em Administração (Universidade Cândido Mendes) e em Ciências Navais, com Habilitação em Administração de Sistemas (Escola Naval). Atualmente é oficial superior da ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil; ocupa o posto de capitão de corveta e desempenha a função de chefe do Departamento de Sistemas de Pagamento da Pagadoria de Pessoal da Marinha. Membro do corpo editorial da revista Pagmar.

*rsantiago79@hotmail.com*

Submetido em: 2-1-2016

Aceito em: 30-3-2016