



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Romulo de Sousa Mesquita

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM CASAS LEGISLATIVAS:
Possibilidades e desafios**

Brasília

2020

Romulo de Sousa Mesquita

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM CASAS LEGISLATIVAS:

Possibilidades e desafios

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

2020

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Mesquita, Romulo de Sousa.

Parcerias público-privadas em casas legislativas [manuscrito] :
possibilidades e desafios / Romulo de Sousa Mesquita. -- 2020.
153 f.

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Brasil. Lei de parceria público-privada (2004). 2. Brasil, Congresso
Nacional. Câmara dos Deputados, estudo de caso. 3. Recife (PE). Câmara
Municipal, estudo de caso. 4. Parceria público-privada (PPP), Brasil. I. Título.

CDU 35.078.6:342.53(81)

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM CASAS LEGISLATIVAS: Possibilidades e Desafios


Autor: Romulo de Sousa Mesquita

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Poder Legislativo**.

Trabalho aprovado em 14 de dezembro de 2020.


Prof.ª Dr.ª Marilda de Paula Silveira
Examinadora - Instituto Brasiliense de Direito Público

Documento assinado eletronicamente por:

Presidente: prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho - Programa de Pós-Graduação - Câmara dos Deputados
Examinador: prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano - Programa de Pós-Graduação - Câmara dos Deputados



Documento assinado por: João Luiz Pereira Marciano, Nelson Gomes dos Santos Filho
Selo digital de segurança: 2020-QDDP-KHCN-JHGU-VCAE.

Dedico este trabalho a Deus, Todo-Poderoso, pelo dom da vida; aos meus pais, que me ensinaram o valor da dedicação; à minha amada Luciana, pela compreensão, incentivo e amor; e ao meu filho Gabriel, que transformou minha vida e motiva-me a ser uma pessoa melhor todos os dias.

Agradecimentos

Após esse período de muito aprendizado com crescimento profissional e pessoal, agradeço ao professor Nelson Gomes dos Santos Filho pela amizade e por ter tornado esse desafio instigante, leve e rico. Aos amigos de turma do Mestrado, que compartilharam das angústias, alegrias e aprendizados durante essa caminhada. À Câmara dos Deputados, na pessoa do Diretor-Geral, Sérgio Sampaio, agradeço pela compreensão e por acreditar em meu potencial. Aos amigos da Diretoria Administrativa, em especial, ao Gerson Guimarães, pelo auxílio nas tarefas diárias, possibilitando minha maior dedicação à pesquisa; e ao amigo Mauro Moura, pelas frutíferas conversas, que se tornaram orientações informais, que muito me ajudaram na formatação final do trabalho.

“Tempora mutantur et nos mutamur in illis.”
“Os tempos estão mudando e nós estamos mudando com eles.”
(Marco Túlio Cícero)

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de verificar quais são as possibilidades e os desafios para a realização de Parceria Público-Privada (PPP) em uma Casa Legislativa. A pesquisa não tem precedente e pode auxiliar em futuras modelagens de PPPs nesse âmbito de Poder. Foi desenvolvida como estudo de caso múltiplo, considerando as experiências inacabadas da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal da cidade do Recife. Na Câmara dos Deputados, a experiência percorreu quase toda a etapa pré-contratual de estruturação de uma PPP. A Lei nº 13.137/2015, incluiu as Casas do Poder Legislativo no rol dos autorizados a estruturarem PPP, o que impulsionou a elaboração de normativos internos e regulamentação do processo de estruturação do projeto na CD. A instituição ofereceu capacitação inicial em gestão de PPP para o corpo técnico e constituiu a Comissão Especial para a elaboração e a publicação do edital do PMI, com o projeto arquitetônico e a metodologia para o cálculo do preço público comparado (PPC), e avaliação das propostas, que seriam recebidas. O projeto avançou até o recebimento de proposta de uma das cinco empresas autorizadas para desenvolverem os estudos. No caso da Câmara Municipal do Recife, a experiência foi mais incipiente. Seu principal legado foi a constituição do Fundo Gestor Especial, com o objetivo específico para a construção da sede da Casa Legislativa. Apesar de não terem avançado nas fases da etapa pré-contratual de PPP, a Instituição tem se preparado financeiramente com a capitalização do fundo, o que possibilita a utilização desse instituto no futuro. Mesmo sem a conclusão dos projetos, há espaço para aplicação desse instituto nos diversos níveis do Poder Legislativo brasileiro.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Concessões administrativas. Modelagem de PPP no Poder Legislativo.

ABSTRACT

This work has the objective of verifying what are the possibilities and the challenges for the accomplishment of Public-Private Partnership (PPP) in a Legislative House. The research is unprecedented and can assist in future modeling of PPPs in this area of Power. It was developed as a multiple case study, considering the unfinished experiences of the Parliament and the Common Hall of the city of Recife. In the Parliament, the experience went through almost the entire pre-contractual stage of structuring a PPP. Law no. 13,137/2015, included the Houses of Legislative Power in the list of those authorized to structure PPP, which boosted the development of internal rules and regulation of the project structuring process in the DC. The institution offered initial training in PPP management to the technical staff and constituted the Special Commission for the preparation and publication of the PMI public notice, with the architectural project and the methodology for the calculation of the compared public price (PPC), and evaluation of the proposals, which would be received. The project progressed to receiving a proposal from one of the five companies authorized to carry out the studies. In the case of the Recife Common Hall, the experience was even more incipient. Its main legacy was the creation of the Special Management Fund, with the specific objective of building the headquarters of the Legislative House. Despite not having advanced in the stages of the pre-contractual PPP stage, the institution has been preparing financially with the capitalization of the fund, which makes it possible to use this institute in the future. Even without the conclusion of the projects, there is room for application of this institute at the different levels of the Brazilian Legislative Power.

Keywords: Public-Private Partnership. Administrative concessions. Modeling PPP in the Legislative Power.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapa pré-contratual da PPP no Brasil	50
Figura 2 – Organograma da Câmara dos Deputados	96
Figura 3 – Organograma Câmara Municipal de Recife.....	123
Figura 4 – Orçamento anual de 2017 da Prefeitura da cidade do Recife	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução Orçamentária Anexo IV 2005 a 2017	115
Tabela 2 – Parâmetros macroeconômicos projetados.....	116
Tabela 3 – Decomposição do crescimento do PIB entre 2002 e 2016	117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais diferenças e semelhanças entre contratos de obras, concessões comuns, concessões patrocinadas e concessões administrativas	44
Quadro 2 – Tipos de riscos e formas de mitigação.....	75
Quadro 3 – Relação entre os Fatores Críticos de Sucesso (FCS), as dimensões alcançadas no estudo de caso e a fonte de pesquisa.....	89
Quadro 4 – Relação entre variáveis dos fatores críticos da pesquisa e perguntas da entrevista	92
Quadro 5 – Principais competências dos núcleos temáticos da Comissão Especial	112

LISTA DE SIGLAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.
BB	Banco do Brasil
BOT	<i>Built, Operate and Transfer</i>
CD	Câmara dos Deputados
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMR	Câmara Municipal do Recife
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
FAEP	Fundo de Apoio de Estruturação de Parcerias
FGIF	Fundo Garantidor de Infraestrutura
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias
LC	Lei de Concessões
MIP	Manifestação de Interesse Privado
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PL	Projeto de Lei
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNS	Proposta Não Solicitada
PPC	Preço Público Comparado
PPEP	Programa de Parcerias do Estado de Pernambuco
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RICMR	Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife

SF	Senado Federal
SINDILEGIS	Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo
SPE	Sociedade Propósito Específico
SPPI	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
TCU	Tribunal de Contas da União
VFM	<i>Value for Money</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ORIGENS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	20
2.1 PPP: O CONTEXTO MUNDIAL EM SUA ORIGEM E EVOLUÇÃO	20
2.2 OS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)	25
2.3 PPP NO BRASIL.....	28
2.4 CONCESSÃO PÚBLICA: PRECURSORA DA PPP.....	33
3 PPP: MODALIDADES, MODELAGEM E ASPECTOS POLÊMICOS	37
3.1 CONCESSÕES PATROCINADAS.....	37
3.2 CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS.....	40
3.3 PPPS: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE AS CONTRATAÇÕES CONVENCIONAIS E AS CONCESSÕES	43
3.4 ELEMENTOS NECESSÁRIOS.....	46
3.4.1 Fase de planejamento e regulação	50
3.4.2 Fase de prospecção	53
3.4.3 Fase de enquadramento	55
3.4.4 Fase de consolidação dos estudos.....	63
3.4.5 Fase de licitação.....	68
3.4.6 Remuneração, seleção e contrato com a SPE	69
3.5 ASPECTOS POLÊMICOS – RISCOS, GARANTIAS E A DECISÃO DO CNJ NA PPP DO PODER JUDICIÁRIO.....	73
3.5.1 Riscos.....	73
3.5.2 Garantias.....	76
3.5.3 A decisão do CNJ na utilização de PPP no Poder Judiciário	79
4 METODOLOGIA	86
4.1 PROCESSOS METODOLÓGICOS	86
4.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS	88
4.3 PROCEDIMENTOS PARA AS ENTREVISTAS	90
5 ANÁLISES DOS CASOS	95
5.1 A CÂMARA DOS DEPUTADOS	95
5.2 VARIÁVEIS POLÍTICAS	98

5.2.1 Compromisso Político	98
5.2.2 Transparência e <i>accountability</i>	101
5.2.3 Escolha do modelo de PPP	103
5.3 VARIÁVEIS TÉCNICAS E INSTITUCIONAIS	105
5.3.1 Existência de legislação	105
5.3.2 Capacitação institucional	108
5.3.3 Relacionamento com parceiros privados	113
5.3.4 Ambiente econômico e financeiro	115
5.4 RESULTADOS	118
5.4.1 Fatores facilitadores	118
5.4.2 Fatores dificultadores	119
5.4.3 Avaliação da instituição	120
5.5 A CÂMARA MUNICIPAL DE RECIFE	121
5.6 VARIÁVEIS POLÍTICAS	124
5.6.1 Compromisso político	125
5.6.2 Transparência e <i>accountability</i>	125
5.6.3 Escolha do modelo de PPP	125
5.7 VARIÁVEIS TÉCNICAS E INSTITUCIONAIS	126
5.7.1 Existência de legislação	126
5.7.2 Capacitação institucional	127
5.7.3 Relacionamento com parceiros privados	127
5.7.4 Ambiente econômico e financeiro	127
5.8 OS RESULTADOS	129
5.8.1 Fatores facilitadores	130
5.8.2 Fatores dificultadores	130
5.8.3 Avaliação da instituição	130
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	137

1 INTRODUÇÃO

A ideia de iniciar o projeto de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito do Poder Legislativo Federal, surgiu das tentativas frustradas de construção do Anexo IV-B no complexo arquitetônico da Câmara dos Deputados (CD), em Brasília. Ao longo de anos, vários projetos foram elaborados a pedido das diferentes gestões da Mesa da Câmara dos Deputados, eleita a cada dois anos (BRASIL, 1989). O rito para contratar obras na instituição sempre foi o estabelecido pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que determina a exclusiva responsabilidade dos órgãos da Administração Pública pelo planejamento e realização das licitações e contratações dos serviços públicos (BRASIL, 1993).

A obra, a princípio, serviria para adequar as instalações dos 80 gabinetes parlamentares, situados no Anexo III do complexo, já que não possuem as mesmas estruturas dos gabinetes, localizados no Anexo IV-A. Tal situação obriga a administração da Casa, a cada nova Legislatura¹, realizar sorteios para a ocupação dos melhores gabinetes, provocando insatisfações e tratamentos não isonômicos entre os parlamentares.

A escassez e a inadequação dos espaços físicos, entretanto, não se restringem aos gabinetes parlamentares, uma vez que também alcançam as lideranças partidárias, as comissões e os órgãos administrativos. O problema vem se acentuando a partir da redemocratização do País, no final dos anos 1980, com a abertura democrática que, dentre outras medidas, extinguiu o sistema bipartidário e possibilitou a criação de novos partidos políticos². À época, eram dois partidos (Arena e MDB), mas, em 2015, por exemplo, chegaram a 32 partidos com direito à representação no Congresso Nacional. Assegurar esse princípio democrático demanda estrutura de pessoal e de serviços, o que naturalmente pressiona a ocupação dos espaços físicos existentes e exige maior eficiência na realização das tarefas que garantam o efetivo exercício das atividades de cada um dos 513 parlamentares.

¹ “Legislatura é o período de quatro anos durante o qual se desenvolvem as legislativas (Constituição Federal, art. 44), que coincide com a duração do mandato dos deputados.” (BRASIL, 2013).

² A abertura política marca o governo de seis anos (1979-1985) do presidente João Baptista Figueiredo, o último do regime militar. Em 1979, a decretação da anistia possibilita o retorno dos líderes e militantes políticos exilados, ao passo que uma reforma partidária acabou com o sistema bipartidário, extinguindo a Arena e o MDB, além de propor a formação de novas agremiações. Em 1980, surgem o Partido Democrático Social (PDS), novo partido governista, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Popular (PP) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) (BRASIL, 2020a).

Soma-se a esses problemas a dificuldade de se realizar obras no Edifício Principal do Complexo, já que é tombado como patrimônio cultural da humanidade³. Essa condição limita a possibilidade de novos arranjos arquitetônicos que suportem as atividades ali desenvolvidas e as quase 20 mil pessoas que diariamente circulam nesse espaço.

Passados oito anos da primeira tentativa de licitação, em 2014, a construção do prédio voltou para a agenda da Casa. Novos estudos foram realizados, mas a licitação, nos moldes da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), não se concretizou novamente. À época, o então candidato à presidência da Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha, havia solicitado estudos preliminares à alta gestão da Casa para a possível formalização da primeira PPP do Poder Legislativo brasileiro. Após sua eleição em 2015, o Deputado, cumprindo sua promessa de campanha, lançou o edital de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) com os objetivos de resolver o problema de falta de espaço físico, de modernizar os serviços prestados pela Casa, de adequar e padronizar os gabinetes parlamentares e de consolidar o Complexo Arquitetônico da CD como polo de atração do turismo cívico na capital federal. Esse período de 2014 a 2016 foi enriquecedor para os técnicos que atuaram no projeto, particularmente para este autor, que exerceu as funções de Diretor Administrativo e também de Diretor-Geral da instituição.

O empreendimento ampliaria o Complexo Arquitetônico em aproximadamente 70% com a construção não apenas do Anexo IV-B, como eram as previsões anteriores, mas também dos blocos C e D, modernizando os espaços e o modelo de prestação dos serviços, agregando a eficiência da iniciativa privada aos serviços da rotina dos parlamentares, servidores e visitantes. Essa seria, portanto, a maior obra do Legislativo desde a transferência do Poder para Brasília. À época, entre as opções levantadas para o custeio da obra, além das dotações orçamentárias próprias da CD, também poderiam ser utilizados os valores auferidos pela venda da folha de pagamento para o Banco do Brasil (BB) e para a Caixa Econômica Federal (CEF) por cerca de 320 milhões de reais, em 2008, e pela exploração econômica do empreendimento pelo parceiro privado.

A escolha política, pela utilização do instrumento de PPP, residiu, portanto, na possibilidade de dividir os riscos envolvidos com a iniciativa privada, já que a Casa não possuía recursos técnicos e orçamentários suficientes para a execução do projeto em sua completude.

³ O prédio do Congresso já era tombado como peça urbanística dentro da escala monumental do projeto do Plano Piloto, que foi considerado como patrimônio cultural da humanidade pela Unesco em 1987. Em 2007, foi tombada a estrutura arquitetônica do edifício (IPHAN..., 2007).

Além disso, o contato com o ambiente de boas práticas e de inovação dessa parceria beneficiaria a Casa Legislativa em suas entregas para a sociedade.

Nesse sentido, a Câmara Municipal do Recife (CMR) também iniciou processo de estruturação de uma PPP para a construção de sua sede em 2012. A escolha de estudar a experiência da CMR mostrou-se relevante, uma vez que aquela Casa Legislativa constituiu legalmente seu Fundo Especial com o objetivo específico de construir sua sede, prática inédita no Legislativo brasileiro.

Essas transformações são características marcantes da PPP, pois exigem um novo tipo de relacionamento “colaborativo” entre o público e o privado. Esse modelo de relacionamento se intensificou na década de 1980. Em alguns países, esse relacionamento se estabeleceu de forma mais natural entre instituições públicas e privadas, em outros não. No Brasil, por exemplo, a certa instabilidade do ambiente jurídico, político e de negócios torna complexa a utilização desse instrumento em todos os níveis e poderes governamentais. Tanto é que, no âmbito da União, apenas as experiências do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal obtiveram sucesso. Essas dificuldades já eram apontadas desde a discussão no Congresso Nacional (CN) do Projeto de Lei nº 2.546/2003 (BRASIL, 2003), que culminou na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei da PPP. Nos estados e municípios, entretanto, sua aplicação já é mais frequente.

Embora originalmente o modelo tenha sido direcionado para contratações no Poder Executivo, além do Poder Legislativo, surgiram tentativas de viabilizá-lo também no Poder Judiciário, provocando, inclusive, sua discussão no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Na ocasião, a Procuradoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão instou o CNJ sobre a possibilidade de formalizar PPP para a construção e o aparelhamento de fóruns e comarcas no interior do estado. A decisão do Conselho, entretanto, com voto de lavra do Ministro Aires Britto, impossibilitou sua realização.

Enquanto o Poder Judiciário discutia a possibilidade de formalização de PPP em seu âmbito, o Poder Legislativo, atento, buscou alteração da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), autorizando o Poder Legislativo a celebrar contratos de PPP, bem como o controle de seus ciclos por meio da Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a).

O foco do problema deste estudo, portanto, está na possibilidade de se fazer PPPs no âmbito do Poder Legislativo e no modo como seriam estruturadas. Para tanto, pretende-se responder à seguinte pergunta-problema: **quais são as possibilidades e os desafios a serem enfrentados na implantação de uma PPP em Casa Legislativa?**

Para responder essa pergunta, o trabalho inicia-se com um aporte teórico acerca do surgimento e da evolução do instituto da PPP no mundo e no Brasil, com referências a algumas boas práticas adotadas por outros países. Examina-se, ainda, a relação entre os normativos legais que disciplinam o tema PPP no Brasil como, por exemplo: o art. 175 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), Lei das Concessões; a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei de PPP, Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), e decretos do Poder Executivo. O trabalho avança expondo as principais críticas sobre o instituto, a decisão do CNJ que proibiu a PPP no Poder Judiciário e finaliza com os procedimentos necessários para a formalização de PPP, ancorados em pesquisas recentes sobre o tema no Brasil e no mundo.

O objetivo geral do trabalho, portanto, é analisar essas possibilidades e os desafios a serem superados, inerentes na utilização do instrumento de PPP no Poder Legislativo, considerando, inclusive, os riscos específicos que uma Casa Política oferece nesse tipo de relação.

Como objetivos específicos, o trabalho tratará dos seguintes pontos:

- a) Contextualizar o surgimento e o desenvolvimento do instituto da PPP no mundo e no Brasil, com suas principais vantagens, críticas e desafios em sua adoção;
- b) Analisar as ações efetivamente realizadas na Câmara dos Deputados e na Câmara Municipal do Recife, na estruturação de seus projetos de PPPs; e
- c) Discutir os principais achados a serem observados no desenvolvimento da fase pré-contratual de uma PPP no Legislativo.

A presente proposta de pesquisa, portanto, mostra-se relevante pela escassez de estudos similares de utilização do instrumento de Parceria Público-Privada em Casa Legislativa. Possibilitar a utilização da PPP no Poder Legislativo pode ser uma inovação, que o cenário de limitação orçamentária e financeira e a necessidade de introdução de melhores práticas, na prestação dos serviços públicos à sociedade, configure-se alternativa viável para a realização dos investimentos necessários para melhor atender o cidadão.

A metodologia utilizada será a de um estudo de caso múltiplo, com análise qualitativa e descritiva das experiências das duas Casas Legislativas. Nesse linde, a pesquisa analisará documentos produzidos durante o processo de elaboração do projeto de PPP, confrontando com a doutrina sobre o tema. Como a pesquisa é qualitativa, serão realizadas entrevistas com os

envolvidos no processo e análises de documentos produzidos, com o objetivo de obter comprovar suas impressões para permitir a melhor compreensão dos fatos e das fases percorridas durante a evolução do projeto.

Ao fim, pretende-se oferecer a sistematização dos esforços empreendidos na estruturação da PPP nas Casas Legislativas, bem como identificar as possibilidades e os desafios para sua concretização de modo a auxiliar futuras parcerias que já se desenham.

Além desta Introdução, o trabalho se desenvolverá em mais quatro capítulos, dos quais o próximo trará o contexto do surgimento da PPP no mundo, com informações sobre como ela é tratada em alguns países com tradição na estruturação dessas parcerias, expondo estudos sobre os principais fatores críticos de sucesso de um projeto. O capítulo segue com o histórico de como o instituto se desenvolveu no Brasil, que teve seus princípios entregues pela concessão comum.

O terceiro capítulo, mais técnico, avançará sobre temas como: as modalidades de PPPs; os procedimentos necessários à formalização de PPP no Brasil; e finaliza com questões polêmicas como riscos garantias e decisões judiciais. Nessa seção, ganha destaque a subseção 3.5.3, que trata da decisão do CNJ que inviabilizou a realização de PPP no Poder Judiciário, com reflexos também para o Poder Legislativo. Traz também um contraponto importante dado pelo TCU, que recomendou a aplicação do instituto para órgãos do Poder Judiciário.

A quarta seção apresenta os principais pontos que caracterizam a tipologia do trabalho: uma descrição qualitativa e descritiva deste estudo de casos múltiplos.

A quinta seção descreve e analisa as entrevistas, documentos e achados de cada uma das experiências das Casas Legislativas aqui estudadas. O objetivo, ao final, é ressaltar as ações realizadas em cada uma delas e a conformidade legal, pavimentando o terreno para futuras estruturações de PPPs no Poder Legislativo.

2 ORIGENS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Esta seção apresenta o contexto do cenário mundial que levou ao surgimento do instituto das Parcerias Público-Privadas desenvolvidas em alguns países europeus e da América do Sul, dentre eles, o Brasil. A ideia de PPP, que teve como alicerce a concessão de serviços públicos, originou-se das crises econômicas e fiscais vividas no mundo nas décadas de 1980 e 1990. Elas impulsionaram alterações nas políticas macroeconômicas de países centrais, que refletiram na forma de ofertar e de prover infraestrutura pública para o desenvolvimento da maioria dos países no mundo.

O texto segue com o estudo dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS) das PPPs mais utilizados pela doutrina. A literatura internacional tem estudado o suporte governamental e destacado os principais indicadores que criam condições favoráveis para o bom desempenho das PPP (FIRMINO, 2018). Como essa é uma pesquisa qualitativa, os FCSs aqui estudados servirão de fundamento para a análise e identificação dos FCSs dos estudos de caso que compõem este trabalho.

Ao final desta seção, será a vez do panorama de surgimento e desenvolvimento da PPP no Brasil, uma solução encontrada para atrair o financiamento e a *expertise* da iniciativa privada em diversos projetos e finalidades. Para entender esse instrumento, porém, é importante visitar alguns fundamentos das concessões, precursoras das PPPs.

2.1 PPP: O CONTEXTO MUNDIAL EM SUA ORIGEM E EVOLUÇÃO

O contexto mundial da década de 1980, com suas profundas modificações, introduzidas pelos países membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) na ação econômica estatal, impulsionou o surgimento das Parcerias Público-Privadas em diversos países, inclusive o Brasil, sobretudo os de matizes liberais (BRITO; SILVEIRA, 2014). Com a liderança de Reino Unido e EUA, um amplo processo de desestatização e desregulamentação dos setores financeiro e tributário levou a uma profunda reorganização patrimonial do setor público que modificou a maneira de prover os bens e serviços públicos. A maioria dos países desenvolvidos, nesse cenário, optou por transferir empresas estatais por meio de privatizações ou firmou contratos de concessões de serviços públicos (ARAGÃO, 2005).

Como o foco do trabalho, de forma genérica, são as concessões, não se discutirão aspectos sobre as privatizações, já que exigiria um outro formato de pesquisa.

As concessões, num primeiro momento, foram delegações direcionadas aos particulares e concentraram-se nos serviços públicos economicamente lucrativos. Mesmo os países menos liberais e com pouca tradição em privatizações, por razões estratégicas, foram compelidos a introduzir significativas alterações nos respectivos sistemas de gestão para continuarem oferecendo os serviços públicos à população (BRITO; SILVEIRA, 2014).

O objetivo desse primeiro momento de desestatização era de tornar o Estado mais leve, livre dos encargos competitivos característicos do mercado privado, focando, portanto, na prestação dos serviços típicos de Estado, insuscetíveis do interesse lucrativo da iniciativa privada (ARAGÃO, 2005).

Foi no Reino Unido, no governo conservador de John Major, em 1992, que esse movimento ocorreu com maior intensidade com o surgimento do que viria a ser o programa de parcerias inglês, a *Private Finance Initiative (PFI)* (BRITO; SILVEIRA, 2014). No governo de Tony Blair, em 1997, o programa foi expandido profundamente, modificando a forma de contratação de obras e serviços públicos, substituindo a tradicional aquisição de ativos pela contratação de serviços. Apesar dessa reestruturação no programa, o problema de buscar novas formas de financiamento para custear importantes projetos públicos não tão lucrativos permanecia (BRITO; SILVEIRA, 2014).

De lá para cá, vários outros países têm desenvolvido programas de PPP com maior ou menor grau de abrangência. Na Europa, países como Portugal, Espanha, Holanda, e na América Latina, o Chile, como exemplo, vêm se utilizando da PPP, desde a década de 1990, para prover infraestrutura e serviços públicos com relativo sucesso (BRITO; SILVEIRA, 2014).

O Reino Unido ainda é um dos melhores exemplos de sucesso, pois tem utilizado a PPP em diversas atividades produtivas com consideráveis economias nos contratos, em comparação às obras públicas feitas da forma convencional (ENTERPRISE, LSE, 2000 *apud* BRITO; SILVEIRA, 2005). Inicialmente aplicadas no domínio das infraestruturas de transportes, o entusiasmo em torno das PPP atingiu também projetos nas áreas sociais como a construção de escolas e hospitais no esforço para a aplicação da regra do *best Value for Money*⁴,

⁴ “O *Value for Money* é um conceito que, segundo Butt e Palmer (1985), envolve três elementos básicos no uso dos recursos: Economia: designa a aquisição de recursos com uma quantidade ou qualidade apropriada com um custo mínimo; Eficiência: consiste em assegurar que o nível máximo de recursos é obtido com uma determinada quantidade de recursos ou que uma mínima quantidade de recursos é utilizada para produzir um determinado nível de resultados; e Eficácia: consiste na garantia de que o resultado de uma determinada atividade atinja os objetivos desejados” (GRILO, 2008, p. 161).

como alternativa de provisão pública, tendo por base o *Public Sector Comparator (PSC)*⁵ (BULT-SPIERING; DEWULF, 2006 *apud* FIRMINO, 2011).

A partir de 1997, o governo britânico ampliou o programa de PPP, criando órgãos como as *Strategic Service Partnerships (SSP)* e elaborou manuais com orientações e procedimentos que evoluíram para o bem formulado *Standardisation of PFI Contracts (SoPC)*. Em 2000, surge a unidade departamental para o acompanhamento das PPP, a *Partnerships UK (PUK)* e também uma unidade de apoio a projetos de PPP de governos locais, o *Public-Private Partnerships Programme (4Ps)* (FIRMINO, 2011). No Reino Unido, formou-se, portanto, uma complexa rede de apoio às Parcerias Público-Privadas, que é apontada como um importante elemento para o sucesso de suas parcerias.

Em Portugal, com a introdução do Decreto-Lei nº 86/2003 (PORTUGAL, 2003), de 26 de abril, surge o enquadramento legal sobre as Parcerias Público-Privadas em seu ordenamento jurídico. Apesar da recente data do diploma legal, as concessões, na modalidade contratual, já eram praticadas no país, desde fim do século XIX, associadas à infraestrutura pública (FIRMINO, 2018). Após a regulamentação do instituto no país, houve um crescimento significativo de PPPs e, ao que parece, sem o devido cuidado com a alocação dos riscos e estudos de viabilidade dos projetos. Tanto é que o estudo realizado por Firmino (2018) levantou que o estado português, entre 1995 e 2010, firmou cerca de 21 PPPs que consumiram 1,1% do PIB em 2011, traduzindo-se no maior custo financeiro para os cofres do país (FIRMINO, 2018).

Isso comprometeu a sustentabilidade das finanças públicas, o que fomentou o movimento de renegociação de várias delas fundamentadas em estudos que apontaram necessidades urgentes de melhorias. Essa experiência em Portugal estimulou estudos que serviram para a elaboração de melhores práticas na concepção e gestão de PPP, como: a adequada alocação de riscos entre os parceiros; padronização de contratos; instituição de um modelo de gestão e supervisão institucional de PPP; dentre outros (FIRMINO, 2018). Esses estudos, inclusive, serviram de inspiração para a elaboração da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que regulamenta o instituto das PPP no Brasil.

O papel de parceiro público em Portugal, além de o Estado, pode ser desempenhado por outras entidades públicas estaduais, fundos e serviços autônomos e as entidades público-empresariais. Empresas públicas, cooperativas ou instituições privadas sem fins lucrativos podem constar como parceiro privado da PPP, segundo os nº 2 e 3 do art. 2º do Decreto-Lei pátrio nº 86/2003 (FIRMINO, 2011). Para a realização de PPP, deve-se antes proceder a um

⁵ “*Public Sector Comparator (PSC)* é um comparador público para avaliar as propostas do setor privado em relação à promoção de valor” (GRILLO, 2008, p. 166).

estudo que comprove vantagens de eficiência, eficácia e economia, face a outras alternativas disponíveis ao Estado para prover os serviços e bens públicos (PORTUGAL, 2003). A partilha dos riscos, entre os entes público e privado, é feita por contrato, tendo em conta a capacidade de cada ator para lidar com estes (PORTUGAL, 2003). Além disso, segue um rito bem determinado de constituição de comissões de avaliação das propostas, de análise do mérito e dos potenciais riscos e encargos que ficarão a cargo do ente público (FIRMINO, 2011).

Na Espanha, a utilização de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, sobretudo para financiar o setor de transportes, já era comum desde o fim do século XIX (FIRMINO, 2011). Diferentemente de Portugal e Reino Unido, na Espanha, não há um órgão central de aconselhamento sobre as PPPs e, tendo em vista a descentralização política do país, a maioria das parcerias são realizadas com a iniciativa privada em conjunto com os governos das regiões administrativas (FIRMINO, 2011).

A partir da aprovação da Lei de Concessões para PPP, em 2003, ocorreu um aumento acelerado na quantidade e na qualidade dos projetos das PPP, já que o novo enquadramento legal impôs regras rigorosas no que se refere ao controle dos serviços a serem realizados pelo parceiro privado com a introdução de indicadores de qualidade associados a recompensas e penalizações (LIMA; PAULA; PAULA, 2007). Pode-se considerar que a Espanha é um dos países europeus com a maior taxa de sucesso na realização de PPP e as principais razões para esse sucesso são: forma de contratação já consagrada há mais de 40 anos; marco jurídico estável; boa relação entre os setores público e privado; marco legal adaptado aos interesses dos mercados financeiros e uma indústria de construção financeiramente capaz e técnica (LIMA; PAULA; PAULA, 2007).

O Chile do início da década de 1990, como a maioria dos países da América do Sul, também estava mergulhado nas crises fiscal e econômica, o que dificultava vencer o déficit em infraestrutura, na ordem de 11 bilhões de (LIMA; PAULA; PAULA, 2007). A decisão para a utilização da PPP, como instrumento para vencer a insuficiência dos recursos públicos, emergiu do consenso político e da visão de mercado para investimentos nas áreas mais deficitárias. Nesse contexto, surgiu a Lei de Concessões que transformou o Chile no país que mais utilizou a PPP em sentido amplo (LIMA; PAULA; PAULA, 2007). Com um início recalcitrante, a legislação foi revista, fortalecendo a exigência de indicadores que tornaram as parcerias um sucesso naquele país. A pesquisa de Lima, Paula e Paula (2007) elenca os seguintes indicadores:

Vale destacar aqui três indicadores de qualidade utilizados pelo Chile para avaliar os projetos de infraestrutura viária. Quais sejam: a) índice de compromisso patrimonial (mede o nível de investimentos realizados pelo concessionário); b) índice de segurança vial (contrasta a segurança vial em função da intensidade/capacidade de circulação); c) índice de qualidade do serviço (avalia, através de um conjunto de indicadores, o nível de serviço que se presta ao usuário); e d) divide-se um índice de qualidade para os serviços técnicos e um índice de qualidade percebida pelos usuários (LIMA; PAULA; PAULA, 2007, p. 83).

Segundo os pesquisadores, os dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro informam que o Chile obteve resultados positivos em muitos dos 36 projetos de parcerias no período de 1994 até 2005, somando um montante de 6 bilhões de dólares em investimentos nas áreas de transportes, aeroportos, prisões (LIMA; PAULA; PAULA, 2007).

Apenas com os breves relatos das experiências em PPPs dos referidos países, não é simples conceituar o instituto. Em cada país e momento de evolução, as sociedades optaram por um ou outro caminho para estabelecer essas parcerias entre o público e o privado. As nuances de um país para outro são tão diversificadas que o conceito de PPP tem se aprimorado e ainda está em transformação, o que dificulta uma definição consensual entre os pesquisadores da área. As principais definições giram em torno do ensinamento de Bovaird (2004) que as define “como acordos de trabalho baseados num compromisso mútuo entre uma organização do setor público com qualquer organização fora do setor público” (BOVAIRD, 2004, p. 200, tradução nossa). Navarro-Espigares e Martin-Segura (2011) acrescentam ainda que o alinhamento entre a prestação do serviço público e a busca pelo lucro, entre os setores público e privado, respectivamente, depende da adequada distribuição dos riscos entre os parceiros.

Para Rufín e Rivera-Santos (2012), a PPP integra parceiros com características distintas entre o setor público e o privado, estruturados em um sistema de governança e de colaboração com o objetivo de mitigar riscos e comportamentos oportunistas de parte a parte. Quaisquer conceitos de PPP, segundo Araújo e Silvestre (2014), apresentam alguns pontos em comum que são: a cooperação entre os agentes públicos e privados; benefícios mútuos; partilha de responsabilidades; e riscos financeiros entre os parceiros (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Firmino (2011) conceitua PPP como “uma forma de cooperação entre pelo menos um ator público e um ou mais privados [...] em uma relação duradoura para a obtenção de determinados bens ou serviços, caracterizada por uma partilha de recursos, benefícios e riscos entre os parceiros” (KLIJN; TEISMAN, 2000 *apud* FIRMINO, 2011, p. 85).

A autora traz importante visão europeia sobre PPP já que incorpora, em seu trabalho, fundamentos desenhados em normativos elaborados pela Comissão das Comunidades Europeias. Nesse sentido, Firmino (2011) observa que:

[...] de acordo com o Livro Verde sobre PPP, estas podem assumir uma natureza de tipo puramente contratual ou institucionalizada. O que as distingue no fato de as segundas darem origem à criação de uma entidade distinta, com capitais dos parceiros públicos e privados, enquanto as primeiras têm por base meramente a celebração de um contrato entre estes (FIRMINO, 2011, p. 397).

Esse primeiro tipo, o contratual, é conhecido, aqui no Brasil, como concessão comum. Nessa modalidade, a entidade privada participante presta diretamente um bem ou serviço ao cidadão, em nome do Estado (ou entidade pública), cobrando um pagamento aos utilizadores (taxas), o qual poderá, excepcionalmente, ser complementado pela atribuição de subvenções pelo parceiro público (FIRMINO, 2011). No segundo caso, o conceito é bem parecido ao adotado para a PPP brasileira com a diferença de que aqui o instituto é dividido em concessão patrocinada e concessão administrativa, ambas com aportes financeiros complementares do Estado. Tais conceitos serão melhor explorados nas seções 2.3 e 2.4.

Antes, porém, a pesquisa expõe estudo sobre os indicadores de sucesso das PPPs, desenvolvidos em vários países da Europa, e tem como fundamento os estudos de Firmino (2018). Esses conceitos serão fundamentais para o desenvolvimento da metodologia qualitativa desse trabalho, que tem como objetos as análises de entrevistas e de documentos dos casos que compõem essa dissertação, expostos na seção 4, mais à frente.

2.2 OS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO (FCS)

As experiências internacionais em PPP, algumas delas relatadas na seção anterior, fomentaram estudos e a identificação de diversos fatores críticos para o seu bom desempenho. Genericamente, o conceito de fator crítico de sucesso (FCS) pode ser definido como “as áreas em que a obtenção de resultados favoráveis é imprescindível para que o gestor possa alcançar seus objetivos” (ISMAIL, 2013, p. 8).

Pesquisadores como Ismail (2013), Cutrim, Tristão e Tristão (2017), Firmino (2018) e outros têm identificado inúmeros FCS, que impactam no desenvolvimento de PPPs em áreas como a saúde, o saneamento e a infraestrutura na Ásia, no Brasil e na Europa, respectivamente. A seguir, o trabalho avança expondo os principais FCS relacionados aos projetos de PPPs de

infraestrutura, focando, portanto, no objeto do presente estudo de caso. São eles: a boa estrutura de governança, a existência de um marco regulatório favorável, a disponibilidade de recursos no mercado financeiro; o ambiente econômico favorável, consenso político, racionalidade técnica e política, transparência e *accountability*, capacitação institucional e seleção do parceiro (ISMAIL, 2013; CUTRIM; TRISTÃO; TRISTÃO, 2017; FIRMINO, 2018).

A boa estrutura de governança, segundo Ismail (2013), foi fundamental para o sucesso da implementação de PPP em vários países. Esse fator está relacionado com o compromisso dos parceiros na utilização dos melhores esforços e recursos para atingir os seus objetivos, em especial, a existência de processos de trabalhos, desenvolvimento de cultura empreendedora entre os parceiros e órgão ou unidade central de PPP (CUTRIM; TRISTÃO; TRISTÃO, 2017).

A existência de marco regulatório favorável também é apontada por Ismail (2013) como fator de sucesso nas PPPs. Firmino (2018), por sua vez, ensina que esse FCS oferece aos parceiros segurança, por exemplo, ao normatizar e regulamentar o esforço no acompanhamento, na celebração e na monitorização dos contratos; estabelecimento de metodologia para avaliação do *Value for Money (VFM)*; realização de estudos de viabilidade jurídica e econômico-financeira; e na adequação ao orçamento público (FIRMINO, 2018).

A disponibilidade de recursos no mercado financeiro é central para a obtenção de financiamento bancário para executar o projeto. Segundo Cutrim, Tristão e Tristão (2017), no Brasil, o “financiamento bancário para projeto de infraestrutura e de longo prazo são excessivamente concentrado no BNDES e há pouca presença de bancos estrangeiros neste segmento” (CUTRIM; TRISTÃO; TRISTÃO, 2017, p. 9). É importante, portanto, que os indicadores econômicos e financeiros do país transmitam segurança para que a iniciativa privada possa investir e obter o retorno do capital.

O ambiente econômico estável é importante para reduzir incertezas associadas a investimentos de longo prazo e está intimamente associado ao FCS sobre a disponibilidade de recursos privados no mercado (MENEZES, 2014).

O consenso político é tratado pela literatura como algo positivo e que deve refletir a vontade política mediante uma política pública clara, capaz de evitar oposição dos cidadãos e dos partidos políticos (GRIMSEY; LEWIS, 2004). Para Firmino (2018), a falta de coerência política provoca a dificuldade de alinhamento entre os poderes públicos além de possibilitar as alterações de filosofia dos projetos iniciais, acarretando consequências onerosas para o Estado (FIRMINO, 2018). Como se trata de relação contratual com duração muito superior à dos ciclos políticos, a existência de consenso político favorece a garantia de compromisso dos governos

futuros, essencial para possibilitar o estabelecimento da confiança do parceiro privado e para minimizar despesas oriundas de alterações unilaterais dos contratos (GUASCH, 2004).

A racionalidade técnica ou política, de acordo com Firmino (2018, p. 1276), “espelha a opção por desenvolver um projeto em PPP quando ele exprime o melhor *VMF*”, ou seja, o melhor custo-benefício com a utilização do dinheiro público (FIRMINO, 2018). Acrescenta, ainda, que sua utilização é uma “decisão política motivada por componente ideológico (pendência neoliberal) ou motivações eleitorais (querer mostrar “obra feita”, conforme sugere a teoria dos ciclos político-econômicos)” (FIRMINO, 2018, p. 1276). Tecnicamente, o *VMF* pode ser obtido pela combinação mais favorável de custos de ciclo *whole-of-life* das PPP, em que são consideradas a quantidade e a qualidade do bem ou serviço contratados, a partir do cálculo de um comparador público (*Public Sector Comparator – PSC*) que, além de possuir a parte objetiva do cálculo, também inclui a vertente qualitativa, difícil de valorar (FIRMINO, 2018). A pesquisadora alerta que os cálculos do *PSC* podem ser manipulados a fim de justificar a decisão política tomada (FIRMINO, 2018).

Transparência e *accountability* exigem a produção e a disponibilização durante todo o processo de estruturação e gestão de uma PPP, de relatórios, estudos e contratos de qualidade e claros para a consulta eletrônica por qualquer interessado. Tornar as informações sobre custos, complexidade e benefícios acessíveis ao público em geral, submetendo-as ao escrutínio dos cidadãos, impacta positivamente na sustentabilidade da decisão de se realizar uma PPP (FIRMINO, 2018). A pesquisadora ainda alerta que, em algumas PPPs, em Portugal, “os documentos que sustentam a decisão de adjudicação e seleção do parceiro privado e alguns anexos financeiros do contrato, como o caso-base, continuaram reservados” (FIRMINO, 2018, p. 1277).

A capacitação institucional consiste em um conjunto de ações articuladas que requer tempo e investimentos em recursos humanos para a construção de conhecimento necessário para a gestão, acompanhamento e monitorização dos contratos de PPP. Firmino (2018) também destaca a importância da constituição de entidades com competências definidas e com atuação articulada. É desejável a formação de unidades especializadas de PPP na administração pública, pois “exercem papel relevante no desenvolvimento de *guidelines* e na avaliação dos projetos” (FIRMINO, 2018, p. 1278), além de manter o conhecimento adquirido ao longo das experiências com as modelagens e as gestões dos projetos. Ela alerta que a falta de experiência, nesse modelo de contratação, pode levar à indiscriminada utilização de consultoria externa em áreas-chaves como a jurídica e a financeira, dificultando a criação de “uma estrutura sólida e consolidada de corpos administrativos que possa garantir uma gestão e acompanhamento eficaz das PPP” (FIRMINO, 2018, p. 1278).

A seleção do parceiro, como ensina Firmino (2018), é a última fase da etapa pré-contratual da PPP e contribui para a diversidade e qualidade das propostas por meio da efetiva competição nos procedimentos concursais. Para a realização de adequado concurso público, a literatura indica o necessário estabelecimento de regras claras no caderno de encargos para evitar futuras renegociações dispendiosas para o Estado (FIRMINO, 2018).

O conhecimento sobre os FCS, aqui elencados, serão fundamentais para o desenvolvimento da metodologia de realização dessa pesquisa. Para uma melhor didática, esses FCS serão agrupados em três variáveis dispostas no Quadro 3 (p. 88) da Metodologia e servirão de base para a obtenção de informações em documentos e em entrevistas, que comporão os estudos de casos apresentados na seção 4.

2.3 PPP NO BRASIL

A história de parcerias entre o Estado brasileiro e a iniciativa privada é antiga e de difícil precisão. Remonta, pelo menos, ao início do século passado. Ligada a grandes infraestruturas e com o capital externo, como distribuição de energia elétrica e transporte ferroviário, o modelo de concessões, portanto, foi típico da época desenvolvimentista do Estado (RENZETTI, 2015).

A partir da década de 1980, as profundas alterações macroeconômicas, ocorridas na maioria dos países do mundo, exigiram uma readequação na forma de o Estado prover seus serviços públicos, inclusive o Brasil. Na sequência, a crise fiscal da segunda metade da década de 1990, vivida em maior proporção por países asiáticos e da América Latina, com altas dívidas externa e interna, inflação descontrolada e com o ambiente macroeconômico em transformação, impôs aos países emergentes, incluindo o Brasil, a necessidade de sérios ajustes fiscais em suas contas (BRITO; SILVEIRA, 2014). Com isso, investimentos em projetos de infraestrutura, necessários para ativar a economia e atrair o capital privado, não se realizaram por falta de recursos financeiros. Além disso, surgiu o clamor pelos ganhos de eficiência, em grande parte, fundamentado na ideia de que a gestão privada seria mais eficiente para a implementação desses projetos de modernização da infraestrutura dos países (ARAGÃO, 2005).

Motivada por esse contexto de crise fiscal do Estado, capacidade de endividamento público esgotada, experiências malsucedidas de concessões de serviços públicos à iniciativa privada, sobretudo nos países em desenvolvimento, e a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura para sair da crise surge a ideia de PPP no Brasil (ARAGÃO, 2005). A conjuntura do país era complexa, pois ao mesmo tempo em que existiam demandas públicas

relevantes, o Estado não possuía capacidade de investimentos em infraestrutura para estimular o desenvolvimento em atividades econômicas necessárias para vencer a crise e gerar receita para atender às referidas demandas públicas. A iniciativa privada, por outro lado, estagnada devido aos gargalos de infraestrutura sem a capacidade financeira de sozinha alavancar os investimentos tão necessários para o desenvolvimento do país (ARAGÃO, 2005).

A conjuntura econômica complexa, contudo, não era o único problema. O ambiente político, pautado pela nova ordem liberal, indicava um caminho de redução da máquina estatal como medida urgente de ajuste fiscal. Nesse quadro, teve início a Reforma Gerencial da Administração Pública com base na ineficiência do serviço público existente no Brasil e fundamentadas nas seguintes premissas: descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; delimitação mais precisa da área de atuação do Estado; privatização das empresas estatais que produzem bens e serviços e a terceirização das atividades de apoio para o setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1999).

O governo Fernando Henrique Cardoso implementou reformas para a redefinição do papel do Estado na economia. Uma série de alterações legislativas proporcionaram o início do rompimento de alguns monopólios e pavimentaram o caminho, alguns anos mais tarde, para o da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei da PPP (ALMEIDA; SILVA, 1996).

No dizer de Aragão (2005), as Parcerias Público-Privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação da tão necessária infraestrutura, já que nenhum deles teria condições de arcar com elas individualmente (ARAGÃO, 2005). O Estado, sem capacidade de financiamento, além da iniciativa privada, sem o interesse por projetos com baixa lucratividade, não teve o retorno esperado com a cobrança de tarifas, uma vez que seria insuficiente ou mesmo inexistente para arcar com o investimento e com o pagamento da margem de lucros do parceiro privado. Era, portanto, necessário atrair a iniciativa privada também para projetos com baixa atratividade econômica, não alcançada pela privatização e pela concessão tradicional.

O que se propôs, portanto, foi algo diferente da simples venda de ativos, como é na privatização. Embora resultantes do mesmo processo de reforma e modernização do Estado, na PPP, não há a transferência da titularidade do serviço público para o particular e, no fim do contrato, a infraestrutura implementada é transferida ao setor público (BRITO; SILVEIRA, 2014).

A engenhosidade encontrada pelo Estado, para o financiamento dos custos de infraestruturas necessárias, foi a de contratar uma empresa que, por sua conta e risco, grosso modo, buscaria os recursos junto aos agentes financeiros, efetuar a obra e prestaria o serviço

contratado sem abrir mão da titularidade do serviço público (ARAGÃO, 2005). O elemento novo nessa situação é que, diferentemente da concessão tradicional, nem sempre as tarifas são suficientes para remunerar a iniciativa privada, às vezes, são até inexistentes, exigindo, nesse caso, que o Estado recomponha os investimentos privados já disponibilizados na realização da infraestrutura com pagamentos complementares ou integrais das taxas cobradas por um período de tempo de até 35 anos. Esse modelo foi pensado, por exemplo, para atrair o capital privado para a construção e gestão de hospitais, bibliotecas, teatros, presídios, centros administrativos, onde o serviço não é pago, ou pago minimamente pelo utente, e o Estado, parceiro no projeto, amortiza a remuneração do capital privado durante o período do contrato.

A estruturação do conceito e da abrangência do modelo de PPP no Brasil foi objeto de muitos debates e de críticas, desde antes do início da tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003 (BRASIL, 2003), que instituiu as normas gerais das PPPs. Até o advento da Lei, um dos principais pontos de tensão residia na amplitude interpretativa do conceito de uma parceria, se ampla ou restrita; sociológica ou legal (ARAGÃO, 2005).

Estudo, realizado por Soares e Campos Neto (2004), apontou que o PL, encaminhado pelo Poder Executivo, destacou duas questões essenciais. A primeira seria o conceito de PPP e a segunda se referiu a uma das principais inovações do PL: estimular a participação da iniciativa privada em empreendimentos de baixo ou nenhum retorno financeiro (SOARES; CAMPOS NETO, 2004).

Tramitação “relativamente rápida”⁶ do PL nº 2.546/2003 (BRASIL, 2003) – um ano – no CN, apesar da complexidade da proposição e do processo legislativo em si. Em breve análise no Sistema de Informações Legislativa (Sileg) da Câmara dos Deputados (CD), constatou-se que o PL foi entregue na Casa Legislativa em 19/11/2003 e transformou-se em Lei com sua publicação no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) de 30/12/2004 (BRASIL, 2019c). Na prática, essas parcerias já ocorriam, pois desde o PPA 2000-2003 já havia ações programadas nesse sentido, mas, somente no PPA 2004-2007, essas parcerias tornaram-se um instrumento importante como política de governo em resposta à crise fiscal, que deixou várias ações sem fonte de recursos para realizá-las (SOARES; CAMPOS NETO, 2004).

Segundo os autores, enquadram-se como PPP apenas os empreendimentos que tenham como característica essencial a de “estar direcionado para o fornecimento de serviços públicos” (SOARES; CAMPOS NETO, 2004, p. 11). O que se verifica, entretanto, com a leitura do art. 2º do PL é algo bem mais abrangente:

⁶ De acordo com Gomes (2011), a tramitação de projeto de lei (PL) na Câmara dos Deputados, de autoria do Poder Executivo, em média, demora cerca de 451 dias.

Art. 2º O acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado (BRASIL, 2003).

Depreende-se da leitura do referido artigo que uma PPP pode ser constituída não somente para oferecer serviços de utilidade pública, mas também para implantar ou gerir empreendimentos de interesse público, que podem se apresentar de diversas maneiras conforme redação original art. 3º do PL:

Art. 3º

I – a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;
 II – o desempenho de atividade de competência da administração pública, precedido ou não da execução de obra pública;
 III – a execução de obra para a administração pública; e
 IV – a execução de obra para sua alienação, locação ou arrendamento à administração pública. (BRASIL, 2003)

Nesse sentido, o PL pretendeu propor importante inovação no contexto jurídico brasileiro, pois buscou criar condições para que a iniciativa privada atuasse em empreendimentos, geradores de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica, como por exemplo rodovias com baixo fluxo de tráfego e obras de tratamento de água e esgoto e de moradia popular (SOARES; CAMPOS NETO, 2004). Dessa forma, a administração pública poderia oferecer ao parceiro privado, como retorno do investimento realizado, a complementação da tarifa paga pelo usuário, ou mesmo, o pagamento integral do serviço na condição de usuário único, de acordo com o § 2º do art. 3º: “Nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração” (BRASIL, 2003).

Esse dispositivo, aliás, foi objeto de grande discussão na deliberação do PL, já que proposição idêntica havia sido vetada na Lei de Concessões⁷, o que causou grande insegurança jurídica para os gestores firmarem concessões com o auxílio financeiro do Estado.

⁷ Art. 24. O poder concedente poderá garantir, no contrato de concessão, uma receita bruta mínima ou, no caso de obras viárias, o correspondente a um tráfego mínimo, durante o primeiro terço do prazo da concessão. Razões do veto: Garantias como essa do estabelecimento de receita bruta mínima, além de incentivarem ineficiência operacional do concessionário, representam, na realidade, um risco potencial de dispêndio com subsídio pelo Poder Público. O caso mais recente foi o mecanismo instituído pela Lei nº 5.655/71, que criou a Conta de Resultados a Compensar (CRC), extinta, em 18/03/93, com a regulamentação da Lei nº 8.631/1993, gerando dispêndios líquidos para a União da ordem de 19,8 bilhões de dólares (BRASIL, 1995b).

Com a sanção da Lei Geral de PPP no Brasil, o conceito adotado abandonou a pretensão de amplitude pretendida no PL e assumiu uma abordagem *stricto sensu*, utilizando-se, em maior ou menor grau, a disciplina já existente na legislação sobre as contratações com o setor público (ARAGÃO, 2005). O diploma legal, portanto, introduziu as concessões patrocinadas e as administrativas no rol de modalidades de contratos administrativos, possibilitando, juridicamente, a delegação de serviços públicos com pouco ou nenhum retorno econômico ao ente privado com pagamentos realizados diretamente pela Administração Pública. Em que pesem as críticas a esse modelo, a Lei de PPP abriu espaço para a possibilidade de prestação de alguns serviços públicos que, sem a parceria da iniciativa privada, não seria possível por conta exclusiva do Poder Público Federal.

Com relação aos entes federados, mesmo antes do advento da Lei Federal de PPP, alguns estados já possuíam legislações sobre o tema. Minas Gerais foi o primeiro estado brasileiro a implementar regulamentação legislativa para as parcerias, em 2003, um ano antes, portanto, da Lei Federal (CHAVES; GUIMARÃES; NASCIMENTO, 2015). Além de Minas Gerais, vários outros estados da federação, como São Paulo, Espírito Santos e Rio Grande do Sul buscaram regulamentar a realização de PPP e já possuem alguma *expertise* e amadurecimento sobre o assunto (COSTA NETO, 2008).

O estado de Pernambuco recentemente revisou seu antigo programa de PPP com a edição da Lei nº 16.573/2019 (PERNAMBUCO, 2019), que cria o novo Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco (PPEP). A Lei foi criada com o objetivo de ampliar as oportunidades de investimentos, estimular a geração de empregos, além de monitorar e aumentar a transparência nos empreendimentos públicos. O PPEP moderniza os instrumentos legais e expande esse leque de possibilidades, incluindo, por exemplo, a própria concessão comum e os arrendamentos (PERNAMBUCO, 2019). A Lei Estadual inovou ao ampliar o rol de modalidades de PPP, antes restrito às patrocinadas e às administrativas.

Vale lembrar que a PPP, regulamentada pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), surgiu para complementar a Lei de concessões, Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), diferenciando-se quanto ao objeto e à forma de remuneração. Enquanto na concessão tradicional, o parceiro privado recebe sua remuneração com o pagamento de taxas realizado pelos usuários; na PPP, o Estado complementa ou paga integralmente a remuneração do parceiro privado. São normalmente projetos que representam um elevado prêmio para a transferência do risco para a iniciativa privada ou empreendimentos estratégicos para o Estado que demandam cautela no uso de parcerias (ARAGÃO, 2005).

Antes da aprovação da Lei de PPP, a prestação de alguns serviços públicos era delegada, basicamente, por meio de duas modalidades de contratos administrativos: os contratos para execução de obras públicas ou serviços (curto prazo), regidos pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), e a concessão comum (longo prazo), instituída pela Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a). O Quadro 1, na seção 3.3, explicará as principais diferenças e semelhanças entre essas modalidades de contratações.

2.4 CONCESSÃO PÚBLICA: PRECURSORA DA PPP

Tangencialmente, o trabalho já tratou acerca da origem da PPP no Brasil. Ainda assim esta seção pretende aprofundar o assunto, trazendo a lume as principais características das concessões comuns. Isso por que essa modalidade de contrato emprestou alguns princípios às PPPs, configurando-se como precursora dessa modalidade de contratação pública.

Percorrida a maior parte do século XX sob a batuta da estatização das economias mundiais, dentre elas a do Brasil, a crise econômica dos anos 1980 dá início a inflexão desse processo e tem como símbolo dessa reversão o já mencionado programa inglês de privatização do governo Thatcher. Nos anos 1990, sob a égide da globalização dos mercados, os países emergentes foram forçados a reavaliar o papel do Estado e exercitar a ideia de redivisão de espaços entre os setores públicos e privado (ALMEIDA; SILVA, 1996).

No Brasil, um dos símbolos dessa nova divisão de espaços foi marcado pela sanção do Presidente Fernando Henrique Cardoso da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a). A Lei, que regulamentou o art. 175 da CF/88 (BRASIL, 1988), ofereceu ao País, pela primeira vez na história, um conjunto de regras uniformes e organizadas para a exploração de serviços públicos em setores como os de energia elétrica, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, abastecimento de água e outros. Almeida e Silva (1996) observam que a “lei cresce em importância pelo fato da mesma se revelar uma alternativa concreta aos investimentos estatais, que, desde o início dos anos 1980, vêm se mostrando insuficientes para proporcionar a expansão e a melhoria dos serviços públicos no país” (ALMEIDA; SILVA, 1996, p. 35). Ressalte-se que por se tratar de uma lei geral, esta requer complementação regulatória específica, conforme as características de cada atividade pública a ser concedida nos âmbitos federal, estadual e municipal, o que pode ser atestada no § único do art. 1º da lei (ALMEIDA; SILVA, 1996).

O cerne da Lei das Concessões, portanto, é regular diversas disposições sobre serviço público, obras públicas e permissões de serviços públicos, de acordo com o inciso II, do art. 2º.

II – concessão de serviço público é: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995a).

Na esteira do delineamento do alcance conceitual do instituto, o trabalho de Mello (2013) traz o ensinamento do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello que define concessão de serviço público, conforme destacado logo abaixo, como: “Instituto pelo qual o Estado ‘atribui apenas o exercício – e não a titularidade, vale ressaltar – de algum serviço público e alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições definidas pelo Poder Público’” (MELLO, 2013, p. 727).

Como se vê, o particular assume “por conta e risco” a prestação dos serviços e, portanto, conta com garantias constitucionais, como o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato para que não fique à mercê do ente público (RENZETTI, 2015).

Impende ressaltar que a concessão é uma relação jurídica complexa, delimitada por ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente, vale dizer, as condições de funcionamento, organização e modo de prestação de serviço. Assim, o concessionário se submete às condições determinadas por essa relação jurídica, e, por meio do contrato administrativo de concessão, garante a equação econômico-financeira, resguardando tanto os objetivos do Estado, como o objetivo de lucro do concessionário (MELLO, 2013). A imposição constitucional de equilíbrio econômico-financeiro visa assegurar ao concessionário a recomposição da relação inicial, seus encargos e vantagens, caso evento superveniente ocorra (JUSTEN FILHO, 2003b).

O jurista Justen Filho (2003b) observa que o instituto de hoje é diverso do que era praticado no final do século XIX e início do século XX, tendo em vista as novas concepções de Estado e o avanço da participação da sociedade civil, o que evidencia a superação da simples tutela das organizações políticas sobre as organizações civis (JUSTEN FILHO, 2003b). O doutrinador ainda pontua que países com matriz jurídica semelhante à do Brasil definem concessão de forma mais abrangente, mas percorreram um longo caminho até esse estágio (JUSTEN FILHO, 2003b). Ele lembra da origem francesa do direito administrativo brasileiro, que, de lá, importou vários dos princípios do Direito Público, para o entendimento da lógica da aplicação do instituto da concessão e, conseqüentemente, do surgimento da Parceria Público-Privada no Brasil (JUSTEN FILHO, 2003b).

Na doutrina francesa, a concessão é basicamente dividida em dois núcleos fundamentais: um centrado na natureza da prestação, e outro na forma de remuneração. Assim, Justen Filho (2003a) traz, em seu trabalho, a definição de concessão do Comissário do Governo *Chardenet*, por ocasião do julgamento da *Compagnie d'éclairage de Bordeaux*, nos seguintes termos, segundo Justen Filho (2003a):

[...] contrato que impõe a um particular ou a uma sociedade a execução de uma obra pública ou a prestação de um serviço público por sua conta (*à ses frais*), com ou sem subvenção, com ou sem garantia de rentabilidade, e que os remunera por meio de a eles confiar a exploração da obra pública ou a exploração do serviço público com o direito de perceber remuneração (*redevances*) dos usuários da obra ou daqueles que se beneficiem do serviço público (RAYMUNDIE; OLIVIER, 1995, p. 33 *apud* JUSTEN FILHO, 2003a, p. 18).

Para Justen Filho (2003a), a distinção entre concessão e as demais contratações públicas reside, sob o prisma material, na atribuição ao particular do encargo de prestar serviço público, de modo imediato, sendo que, nas demais contratações públicas, o particular não executa tal atividade. A outra diferença é quanto à remuneração. No caso da concessão, o particular, geralmente, retira sua remuneração dos resultados da exploração, mas há a possibilidade de o Estado fornecer subvenções e garantias ao concessionário, segundo definição acima transcrita (JUSTEN FILHO, 2003a). Essa construção teórica reflete a dificuldade de conceituar o instituto da concessão que, na prática francesa, motivou o surgimento de vários tipos desses contratos de concessões como: a *régie intéressée*; a *gérance*; a *marché d'entreprise de travaux publics* (muito similar à concessão de serviço público precedida da execução de obra pública); *marchés publics*; *bail emphytéotique*.

Destaca-se desse grupo a *régie intéressée*, muito parecida com o tipo de PPP disciplinada no Brasil pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a concessão administrativa, em que, apesar de não haver qualquer remuneração tarifária, o particular se remunera em razão dos resultados da sua gestão (ARAGÃO, 2005). Aragão (2005) observa que parte da jurisprudência francesa, entretanto, não considera como concessão esse tipo de contrato, já que, apesar de gerar o direito a remuneração por parte do Estado, não consiste em uma participação no resultado financeiro da exploração do serviço, não correndo, portanto, risco financeiro (ARAGÃO, 2005).

A Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), já em seu art. 1º, estabelece que as concessões e as permissões de serviços públicos obedecerão às cláusulas indispensáveis dos contratos nos termos do art. 175 da CF/88 (BRASIL, 1988). Essas disposições determinam que as concessões

serão regidas como contratos administrativos disciplinados pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) que, em seu art. 55, elenca as cláusulas necessárias para todos os contratos como, por exemplo, o objeto e as características do contrato; o preço e as condições de pagamento; os prazos; as garantias; as responsabilidades das partes e a obrigatoriedade de vinculação ao da proposta ao edital de licitação, do convite ou da dispensa.

Justen Filho (2003a) bem observa que a obrigatoriedade de licitação não é elemento constitutivo da identidade da concessão, mas, pelo menos no Brasil, a outorga de concessão mediante licitação é essencial. Ou seja, a qualificação do caso concreto como concessão é pressuposto para a aplicação do regime jurídico da licitação. É necessário reconhecer, previamente, se certa outorga configura concessão de serviço público. Se configurar, então, se aplicará a licitação. A exigência de licitação é decorrência da presença da concessão (JUSTEN FILHO, 2003a).

Outra importante característica está relacionada com a complexidade da natureza jurídica da concessão. Apesar do contrato passar a execução do serviço público ao particular, a concessão não produz modificação do regime jurídico que preside a prestação do serviço público. “Não acarreta transformação do serviço em privado. A outorga da concessão não representa modalidade de desafetação do serviço, retirando-o da órbita pública e inserindo-o no campo do direito privado” (JUSTEN FILHO, 2003a, p. 5).

A complexidade do regime jurídico da concessão é evidenciada pela existência de uma pluralidade de vínculos jurídicos entre poder concedente e concessionário. Justen Filho (2003a, p. 9) explica que a “concessão apresentaria dupla natureza jurídica: na primeira, a concessão envolve o relacionamento jurídico entre o concessionário e os usuários dos serviços públicos”. Além disso, também abrange o relacionamento entre poder concedente e os usuários. Na segunda, há o relacionamento entre concessionário e poder concedente (JUSTEN FILHO, 2003a).

Essa complexidade de relacionamentos também foi assimilada nos contratos de PPPs, já que o instituto das concessões, como já foi dito, emprestou toda a estrutura principiológica às concessões administrativas e, principalmente, às patrocinadas como se verá na próxima seção.

3 PPP: MODALIDADES, MODELAGEM E ASPECTOS POLÊMICOS

Após breve retrospectiva sobre as origens da PPP no mundo e no Brasil, evidenciando, maiormente, a diversidade de aplicações do instituto em outros países, essa seção trará as modalidades de concessões adotadas pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), – a patrocinada e a administrativa. Como se verá ao longo da seção, a Lei adotou um conceito modesto, utilizando-se, em maior ou menor grau, a disciplina já existente das licitações públicas, Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e das concessões de serviços públicos, Lei nº 8.987/95 (ARAGÃO, 2005). De forma didática, o trabalho demonstrará as principais características dos respectivos normativos por meio de quadro comparativo – Quadro 2. No fim da seção, o estudo tratará dos principais pontos polêmicos da Lei e a decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que impossibilitou o uso do instituto no Poder Judiciário e refletiu na estruturação da PPP no Poder Legislativo.

3.1 CONCESSÕES PATROCINADAS

A primeira modalidade de PPP, elencada na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), é a concessão patrocinada, subvencionada, subsidiada ou, em alguns casos, de receita mínima assegurada (ARAGÃO, 2005). São concessões que envolvem contraprestação do parceiro público complementar à tarifa cobrada pelo parceiro privado, segundo o § 1º do art. 2º da Lei. A diferença da concessão patrocinada, disciplinada pela Lei de PPP, da concessão comum disposta na Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), é que nesta o investimento privado é pago, na maior parte dos casos, pelas tarifas cobradas dos usuários, enquanto que naquela, a amortização é feita ao mesmo tempo com tarifas pagas pelos usuários e/ou complementadas por verbas do Erário (ARAGÃO, 2005).

Normalmente, as concessões patrocinadas são recomendadas para os serviços e obras públicas que, apesar de serem considerados serviços econômicos, não se configuram autossustentáveis, necessitando, portanto, do aporte financeiro estatal (ARAGÃO, 2005). O § 3º do art. 10, da Lei de PPP, determina que essa contraprestação não poderá ser superior a 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado, salvo se houver autorização legislativa específica (ROST, 2015).

Segundo Aragão (2005), há pesquisadores que sustentam a desnecessidade da consagração do instituto da concessão patrocinada por considerar que já era possível, com a

disciplina da Lei de Concessões (LC), que o poder público complementasse direta ou indiretamente o valor arrecadado com a cobrança da tarifa pelo parceiro privado na concessão comum (ARAGÃO, 2005). O autor justifica esse entendimento, invocando os ensinamentos de Justen Filho (2003b) que destaca os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana como bem maior na utilização do instrumento das concessões públicas.

A Lei nº 8.987 não pretendia impedir a realização de valores consagrados constitucionalmente. A temática da colaboração estatal para a remuneração do concessionário tem de ser interpretada em face desses princípios constitucionais fundamentais. Bem por isso, será vedada a subvenção quando configurar uma forma de benefício injustificado para o concessionário. Não se admite, em face da própria Constituição, o concessionário receber benesses do poder concedente, com pagamentos destinados a eliminar de modo absoluto o risco intrínseco e inafastável. Mas não haverá inconstitucionalidade quando a contribuição estatal for instrumento para assegurar a modicidade da tarifa, valor fundamental para o cumprimento das destinações do serviço público, ou a realização das funções estatais inerentes à persecução do interesse coletivo (JUSTEN FILHO, 2003b, p. 93).

Em que pese o entendimento do jurista, Aragão (2005) observa que o obstáculo contra essa interpretação construtiva surgiu por ocasião do veto ao art. 24 da LC, que previa uma modalidade de concessão patrocinada. O pesquisador destacou a seguinte fala que justificou o veto ao referido art. 24:

Garantias como essa do estabelecimento de receita bruta mínima, além de incentivarem ineficiência operacional do concessionário, representam, na realidade, um risco potencial de dispêndio com subsídio pelo Poder Público. O caso mais recente foi o mecanismo instituído pela Lei nº 5.655/71, que criou a Conta de Resultados a Compensar (CRC), extinta, em 18.3.93, com a regulamentação da Lei nº 8.631/93, gerando dispêndios líquidos para a União da ordem de US\$ 19,8 bilhões (ARAGÃO, 2005, p. 112).

O argumento do veto ao art. 24 da LC (BRASIL, 2004) dificultou qualquer interpretação que possibilitasse instituir a concessão patrocinada como defendia o jurista. No dizer de Aragão (2005), “não se pode, via hermenêutica, repor aquilo que o veto retirara”. Diante do debate em torno do instituto da concessão patrocinada e pela insegurança jurídica que geraria para os gestores públicos e privados, a expressa admissão do instituto na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) não pareceu despicienda (ARAGÃO, 2005).

Outro questionamento é que, mesmo com o advento da Lei de PPP, subsistem dúvidas em setores da doutrina quanto à possibilidade de se celebrar concessões patrocinadas ou administrativas, tendo em vista a disposição do art. 175 da CF/88 (BRASIL, 1988):

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988).

O questionamento reside no inciso III (política tarifária), já que parte da doutrina interpreta que esse dispositivo só autorizaria as concessões que sejam remuneradas integralmente por tarifas pagas pelos usuários por conta e risco do concessionário. Aragão (2005), a *contrario sensu*, entende que a interpretação do referido dispositivo não poderia levar ao engessamento da norma a ponto de desconsiderar os avanços e mudanças da sociedade ocorridas após a CF/88 (BRASIL, 1988), atando o legislador ordinário a uma definição doutrinária tradicional de concessão. O autor lembra, ainda, que a interpretação majoritária administrativista de concessão pré-CF/88, realmente, sempre foi restritiva, inspirada no direito administrativo francês, mas que, no caso brasileiro, o ordenamento jurídico sobre o assunto nunca dispôs da variedade de instrumentos de parceria com a iniciativa privada como existentes na França (ARAGÃO, 2005).

Na França, há mecanismos que se assemelham muito à Lei de PPP, como os seguintes tipos básicos de delegação de serviços públicos: 1) *Concession du Service Public*: “Modelo-tipo da delegação de serviço público que se assemelha à concessão tradicional, onde o concessionário explora por conta e risco, é remunerado pela cobrança de taxas, mas pode receber certa participação como garantia de empréstimo ou reequilíbrio econômico-financeiro”. 2) *Affermage*: também é parecido com a concessão tradicional com o diferencial que só explora a prestação do serviço, sem construção de infraestrutura que é fornecida pelo poder público. 3) *Régie intéressée*: transita entre a delegação e a terceirização. O concessionário presta serviço em infraestrutura de propriedade do Poder Público, responsabilizando-se por pequenas reformas. A taxa é paga pelo usuário diretamente ao Estado que, por sua vez, paga orçamentariamente o *régisseur* pelos serviços prestados (RAYMUNDIE, 1995).

Percebe-se que mesmo a França, país que inspirou o direito administrativo brasileiro, possui diversos tipos de delegação de serviços públicos. Alguns de seus tipos são inclusive remunerados parcial e financeiramente garantidos pelo poder público de forma ainda mais flexível do que o praticado no Brasil, atendendo à dinâmica das sociedades contemporâneas

(ARAGÃO, 2005). O autor, invocando a tradição do Direito Brasileiro, observa que não há como defender o conceito de concessão remunerada exclusivamente por tarifas, já que, na história brasileira, as primeiras concessões, que foram as de serviço público ferroviário, celebradas no Brasil previam a cláusula básica de “garantia de rentabilidade do capital investido com garantia de juros de 5% a.a.” (BRASIL, 1852), que funcionava como uma espécie de política de desenvolvimento econômico (ARAGÃO, 2005). O autor utiliza-se de lição de Garrido Falla nos seguintes termos:

Pode ocorrer que, em razão da retração da demanda, o capital investido não gere lucro no final do prazo contratual. Para evitar esse problema, surgiu uma dúlice técnica: ou a subvenção do déficit ou a técnica da garantia administrativa de lucro. Ambas respondem à finalidade de dar um maior incentivo ao capital, considerando a dificuldade de apreciação a priori dos custos de produção. Nesses casos a Administração promete uma subvenção em branco, de acordo com os resultados da empresa beneficiária, ou uma garantia de lucratividade. Essa última técnica foi usada na Espanha para favorecer a exploração ferroviária. A Administração cobriria, então, a diferença existente entre o que a empresa obtém da exploração e o lucro garantido (GARRIDO FALLA *apud* ARAGÃO, 2005, p. 116).

Portanto, o conceito de concessão de serviço público universal, que engessa o legislador ordinário, não retrata a realidade jurídica e social, restando à constitucional a previsão legal de concessão financeiramente apoiada pelo Estado face ao art. 175 da CF/88 (BRASIL, 1988), seja na forma de garantia determinada, seja pela garantia de receita mínima ou de uma dada quantidade de usuários (ARAGÃO, 2005).

3.2 CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS

A Lei de PPP estabelece, no § 2º do art. 2º (BRASIL, 2004), o conceito de concessão administrativa como “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. Esse modelo, tendo em vista suas características, seria o mais indicado para o desenvolvimento das PPPs das duas instituições que são objetos desse estudo de caso.

Aragão (2005) afirma que as concessões administrativas “são contratos em que a cobrança de tarifas é inviável econômica ou socialmente, de acordo com decisão política a ser discricionária e fundamentadamente tomada pelo Estado, ou até mesmo, juridicamente vedada, com a cobrança pela saúde ou educação pública nos termos dos arts. 196 e 206 da CF/88 (ARAGÃO, 2005).

Para Sundfeld e Câmara (2004), as principais características da concessão administrativa são que: a) há investimento do concessionário na criação de infraestrutura relevante; b) o preço é pago pelo concedente, de forma periódica e por metas atingidas em um prazo longo, permitindo a amortização dos investimentos e o pagamento do custeio; e c) o objeto não se restringe à execução de obra ou ao fornecimento de mão de obra e bens, mas da prestação de serviços (SUNDFELD; CÂMARA, 2004). A concessão administrativa, portanto, é diferente tanto da prestação terceirizada de serviço, quanto da empreitada de obra pública. No primeiro caso, a contratada presta o serviço, mas não disponibiliza a infraestrutura. E, no segundo caso, o contratado disponibiliza a infraestrutura, mas não presta o serviço através dela (SUNDFELD; CÂMARA, 2004).

Comparada à concessão patrocinada, a concessão administrativa atinge um rol bem mais amplo de atividades administrativas, não se restringindo aos serviços públicos econômicos. Aragão (2005), de forma detalhada, enumera algumas espécies de atividades que podem ser objeto de concessões administrativas nos seguintes termos:

- 1) serviços públicos econômicos em relação aos quais o estado decida não cobrar tarifa alguma dos usuários (ex., rodovia em uma região muito pobre);
- 2) serviços públicos sociais, como a educação, a saúde e a cultura e o lazer em geral, que também podem ser prestados livremente pela iniciativa privada [...] administração de hospitais públicos;
- 3) atividades preparatórias ou de apoio ao exercício do poder de polícia, que, em si, é indelegável à iniciativa privada, nos termos aliás também expressamente estabelecidos no art. 4º, III, da Lei 11.079/2004. Seriam os casos da hotelaria em presídios, da colocação de pardais eletrônicos em vias públicas, prestação de serviços de reboque para remoção de veículos estacionados irregularmente etc.;
- 4) atividades internas da Administração Pública, em que o próprio Estado, aí incluindo os seus servidores, é o único beneficiário do serviço (ex., construção e operação de uma rede de creches ou restaurantes para os servidores públicos, construção e operação de um centro de estudos sobre gestão administrativa para elaboração de projetos para a maior eficiência do Estado etc.) (ARAGÃO, 2005, p. 118).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), também chamada de “Constituição Cidadã”, não à toa, reservou lugar de destaque para a participação das entidades da sociedade organizada, o terceiro setor⁸. Aliado a essa abertura, o advento da concessão administrativa instrumentalizou essas entidades a firmarem parcerias com o Estado, sobretudo, com ações relacionadas aos serviços públicos sociais e culturais. Essa, aliás, é a visão de Modesto (2005) que observou nos seguintes termos:

⁸ “[...] terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado.” (DI PIETRO, 2016, p. 620).

A participação das entidades privadas na prestação de serviços sociais, autorizada expressamente pela Constituição (v.g., art. 199, 202, 204, I; 209, 216, § 1º; 218, § 4º, 225), não apenas é pragmática como pode ser percebida como uma das respostas consequentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. O Estado não tem efetivamente condições de monopolizar a prestação direta, executiva, dos serviços de assistência social de interesse coletivo. Estes podem ser geridos ou executados por outros sujeitos, públicos ou privados, preferencialmente instituições públicas não estatais (pessoas privadas de fim público, sem fins lucrativos), consoante diferencia a própria Constituição (CF, art. 199, § 1º), sob a fiscalização e supervisão imediata do Estado. Nestes casos, não prover diretamente não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades sociais básicas ou negar o direito fundamental à saúde, à educação, à defesa do meio ambiente, à pesquisa científica e tecnológica. O Estado não deve nem pode demitir-se da responsabilidade de assegurar e garantir direitos sociais: quando não executar, deve fomentar ou financiar diretamente a execução de serviços sociais necessários à coletividade. O Estado contemporâneo continua executor, regulador, fiscalizador e financiador de serviços sociais, mas pode contar também com mecanismos de parcerias ágeis para ampliar a sua capacidade de assegurar a efetiva fruição dos direitos sociais básicos (MODESTO, 2005, p. 14-15).

No caminho entre a delegação, em que o risco está nas mãos do ente privado, e a terceirização, em que há mera contratação de prestação de serviço ou obra, nos moldes da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), encontra-se a concessão administrativa. Aragão (2005) entende ser, de fato, delegação de atividades administrativas, não necessariamente de serviços públicos. A diferença fundamental entre uma empreitada e uma delegação é que, pela primeira, a pessoa pública obtém uma prestação da qual precisa, e, pela segunda, ela confia ao contratante o dever de efetuar uma prestação da qual ela não é, com raras exceções, a beneficiária (RAYMUNDIE, 1995). Essa diferenciação é importante, porque traz consequências práticas no mundo jurídico quanto à responsabilidade objetiva, reversão de bens, à subcontratação, a todas as obrigações do poder concedente e da concessionária, à garantia com os direitos emergentes da concessão que são aplicáveis às delegações de atividades administrativas, e não às demais modalidades de contratos administrativos (ARAGÃO, 2005).

No direito francês, o instituto da *régie intéressée* é muito parecido ao da concessão administrativa. Naquela, são formas de delegações contratuais de serviço público a uma pessoa geralmente privada, na qual o Poder Público guarda somente a responsabilidade pelo seu funcionamento. A empresa é remunerada pelo Estado mediante o resultado de sua gestão, não há cobrança de taxas aos usuários. Valette (2000 *apud* ARAGÃO, 2005) acrescenta, ainda, que as *régie intéressée* apesar de “gerarem um direito a remuneração por parte do Estado, que pode ser calculada em relação à atividade considerada, não consiste em uma participação no resultado

financeiro da exploração do serviço, não correndo, portanto, riscos financeiros” (VALETTE, 2000, p. 132 *apud* ARAGÃO, 2005, p. 119).

Cabe esclarecer que essa analogia com o instituto francês é apenas aproximada, uma vez que não é apropriado falar com “participação nos lucros” quando se trata de concessões administrativas, tendo em vista o seu caráter insusceptível de exploração econômica (ARAGÃO, 2005).

Nas concessões administrativas, como nas comuns e nas patrocinadas, a estrutura jurídica é dada pela Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a) e os investimentos são privados amortizáveis no longo prazo com os bens construídos, reformados ou mantidos pelo particular ao final revertidos para o Poder Público. A diferença fundamental é que, no caso das concessões administrativas, essa amortização se fará integralmente através dos recursos do Erário; enquanto que nas concessões comuns se realiza totalmente por taxas dos utentes; e nas concessões patrocinadas, pela combinação de pagamentos dos usuários e de verbas do Poder Público.

Nas concessões administrativas, para Mattos e Maffia (2015), o grande desafio é demonstrar que o benefício alcançado para a sociedade com a PPP é maior do que o custo do projeto e da receita disponibilizada. Nesse contexto, eles alertam que “pode acontecer de as receitas estarem sendo artificialmente comprimidas por uma regulação de preços muito abaixo do que os usuários estariam dispostos a pagar, o que faz com que aquela equação seja alcançada” (MATTOS; MAFFIA, 2015, p. 7). Por outro lado, os pesquisadores observam que os benefícios com a PPP administrativa podem provocar externalidades positivas que transbordam para outros indivíduos ou setores econômicos, mas que são de difícil mensuração (MATTOS; MAFFIA, 2015).

3.3 PPPS: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE AS CONTRATAÇÕES CONVENCIONAIS E AS CONCESSÕES

Pontuar as diferenças entre esses modelos de contratações públicas servirá para identificar os casos em que as leis permitem as aplicações de cada um deles. Por vezes, a utilização de PPP é considerada pelos gestores como manobra para a realização da obra sem utilização de recursos financeiros e orçamentários disponíveis no momento, fugindo dos rigores que a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) impõe.

A Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que estabeleceu as concessões patrocinadas e administrativa, em muitos casos, relaciona-se de forma concorrencial com disposições contidas

nas Leis nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a) – Lei das Concessões Comuns e nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) – Lei Geral dos contratos administrativos de obras públicas ou serviços. A utilização dos diversos institutos ínsitos nessas legislações é o que torna o planejamento, a modelagem e a operacionalização de uma PPP tão complexos. Ao longo da seção anterior, vários pontos de convergências foram citados, mas, para a melhor compreensão e diferenciação entre esses institutos, o Quadro 1 detalha as principais semelhanças e diferenças entre eles.

Quadro 1 – Principais diferenças e semelhanças entre contratos de obras, concessões comuns, concessões patrocinadas e concessões administrativas

Pontos comparados	Contrato administrativo (obras públicas ou serviços)	Concessão comum	Concessão patrocinada	Concessão administrativa
Diploma legal	Lei nº 8.666/93	Lei nº 8.987/95	Lei nº 11.079/2004	Lei nº 11.079/2004
Valor autorizado	Não estabelecido	Não estabelecido	Mínimo de R\$ 10 milhões	Mínimo de R\$ 10 milhões
Prazo	5 anos	Não estabelecido	Entre 5 e 35 anos	Entre 5 e 35 anos
Obtenção de recursos financeiros para a execução de obras	Vedado ⁹	Aplicável	Aplicável	Aplicável
Participação do autor do projeto na licitação	Vedado	Aplicável	Aplicável	Aplicável
Pagamentos pelo ente público	Necessários	Apenas em situações excepcionais ¹⁰	Complementação tarifária	Contraprestações
Previsão contratual de critérios de avaliação do desempenho	Não estabelecido	Aplicável	Obrigatória	Obrigatória
Remuneração variável vinculada ao desempenho	Não estabelecida	Aplicável	Obrigatória	Obrigatória
Fundo garantidor	Não aplicável	Aplicável	Obrigatória	Obrigatória
Risco	Não aplicável	Assumido pelo concessionário ¹¹	Compartilhado entre o ente público e o parceiro privado	Assumido pelo ente público na maioria dos casos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Grilo e Alves (2011) e da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

⁹ Parágrafo 3º, art. 7º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), “é vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica”.

¹⁰ Art. 26º da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a).

¹¹ Art. 2º da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995b).

Apesar da complexidade normativa, exigida no âmbito do desenvolvimento e da gestão de uma PPP, a visualização do Quadro 1 acima permite, resumidamente, distinguir cada um dos tipos de contratações. A distinção é importante, pois permitirá ao gestor a correta tomada de decisão no momento de eleger o desenvolvimento de um possível projeto no modelo de PPP de modo a atingir com eficiência, eficácia e economicidade, os benefícios sociais almejados.

Nesse sentido, a PPP envolve a contratação de obra e dos serviços a ela associados, desde que seja possível estabelecer indicadores de desempenho objetivos e mensuráveis durante todo o ciclo de vida do contrato. A utilização desse mecanismo permite ganhos de gestão decorrentes da redução de custos de transação¹², pois a relação entre os entes público e privado giram em torno de um só contrato. É com base nesses indicadores que o parceiro privado receberá sua remuneração do ente público. Na obra pública, é diferente, visto que requer a contratação de cada um dos serviços e obras envolvidos no projeto. Some-se a isso o fato de que, na obra pública, a limitação temporal do contrato é de 5 anos, ao passo que na PPP é de 35 anos.

Um outro diferencial importante é na alocação de riscos, pois na PPP, diferentemente da obra pública, o parceiro privado assume o risco da construção, mas com relação aos serviços, os riscos são compartilhados entre os parceiros. Como a natureza desse tipo de contratação é integrada com os serviços, o ente privado possui incentivos de realizar a obra com qualidade para que seus custos com manutenção possam ser reduzidos e a contraprestação pública, rentável. Aliás, a referida contraprestação pública é baseada em indicadores de desempenho vinculados ao objetivo final da contratação, diferentemente do que ocorre nas contratações tradicionais que remuneram os insumos efetivamente utilizados.

As principais diferenças entre as PPPs e as concessões comuns podem ser extraídas da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). O normativo deixa claro, em seu § 3º, art. 2º, que “não se constitui Parceria Público-Privada a concessão comum [...], quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004).

Afora essas diferenças, a Lei de PPP, sempre que possível, remete aos dispositivos da LC como é o caso do art. 5º que estabelece as cláusulas dos contratos de PPP, senão vejamos:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

¹² “[...] os custos de transação nada mais são que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica” (PONDÉ; FAGUNDES; POSSAS, 1997, p. 124).

- II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;
- III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
- IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;
- V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;
- VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;
- VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;
- VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;
- X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.
- XI – o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei (incluído pela Lei nº 12.766, de 2012) (BRASIL, 2004).

A Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), portanto, surgiu para regulamentar e deixar mais claro tipos específicos de concessão em que o poder público é parceiro do particular, inclusive com aportes financeiros na execução de serviços públicos à população.

3.4 ELEMENTOS NECESSÁRIOS

Esta seção será dedicada às ações que normalmente são exigidas na etapa pré-contratual de desenvolvimento de uma PPP. Do início à assinatura do contrato. Para Thamer e Lazzarini (2015), essa etapa compreende desde o nascimento da PPP, que acontece a partir de um levantamento de demandas de projetos de interesse do ente público ou da manifestação de interesse de um ente privado, e vai até a assinatura do contrato de implantação da parceria (THAMER; LAZZARINI, 2015). Nessa primeira fase de modelagem, incidem os riscos mais sensíveis de uma PPP e, com isso, os maiores índices de atrasos e cancelamentos dos projetos. Tais evidências são constatadas por Thamer e Lazzarini (2015) em estudos no âmbito do Poder Executivo. Quando o foco é o Poder Legislativo, essa pesquisa ainda não identificou nenhum projeto em fase de execução, mas poderá auxiliar em futuras modelagens nesse Poder.

Apesar do amadurecimento na modelagem de PPPs de alguns países desenvolvidos como, por exemplo, o Reino Unido, estudos indicam que a efetiva transparência e eficácias nesses processos ainda são problemas a serem minimizados, em que pesem os constantes avanços nas legislações e nas regras de governança desse modelo (GRILO; ALVES, 2011). Grilo e Alves (2011) observam que nesse país, por exemplo, o modelo de arranjo adotado para a PPP é o de oferecer a melhor relação do *Value for Money (VFM)*, sem, contudo, conferir o real benefício para o cidadão e a eficiência na execução dos contratos, já que nem sempre o órgão que estrutura e contrata a PPP é o mesmo que administra, tornando o processo mais fragmentado e complexo (GRILO; ALVES, 2011).

A experiência com PPPs no Reino Unido materializou-se com a edição do livro *Green Book*, manual forjado com as melhores práticas e que traz um modelo de análise do investimento público do país baseado não apenas no Projeto Público de Referência (PPR), mas também em uma análise econômica. Essa análise é realizada antes da contratação com um teste sobre o interesse comercial do projeto e a capacidade de o mercado executá-lo eficientemente, tornando a tomada de decisão mais segura (GRILO; ALVES, 2011).

No Brasil, o regramento legal que condiciona a abertura da licitação à demonstração da conveniência e oportunidade está no art. 10 da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), porém, apesar da semelhança com o conceito de Análise de Mérito do Projeto, esse normativo está restrito à esfera federal e serve apenas como referência para os estados e municípios. É que estados e municípios têm a competência complementar de legislar sobre o assunto, porém, muitos desses entes ainda não o fizeram. Embora exista o marco regulatório federal com a Lei da PPP, cabe a cada um dos níveis do governo estabelecer os procedimentos para a celebração dos contratos, definir os setores adequados a esse formato de contratação, identificar os projetos prioritários e estabelecer os critérios para a análise dos projetos, condição essencial para assegurar a eficiência e a transparência no desenvolvimento das Parcerias Público-Privadas (GRILO; ALVES, 2011).

No âmbito da União, além da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) e da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), em 2016, foi criado o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), por meio da Lei nº 13.334/2016 (BRASIL, 2016), que ampliou o alcance do conceito de parcerias.

Art. 1º

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade,

especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante.

Em 2019, a Lei nº 13.901/2019 (BRASIL, 2019a), que, no bojo da reorganização administrativa da Presidência da República, criou o Conselho de Parcerias Públicas, composto da seguinte forma, de acordo com o art. 7º, § 1º:

§ 1º

I – o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá;

II – o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República;

III – o Ministro de Estado da Economia;

IV – o Ministro de Estado da Infraestrutura;

.....

X – o Presidente do Banco do Brasil;

XI – o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019a).

A regulamentação dos dispositivos do PPI ocorreu por meio do Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019d), que alterou parte do Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), ampliando o PMI para subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresas e de contratos de parcerias (BRASIL, 2019a). A medida, como se verá, estendeu as possibilidades de contratação de PPP e flexibilizou as regras para a autorização de desenvolvimento dos estudos e, conseqüentemente, para a escolha do parceiro privado.

O referido Decreto tem o propósito de auxiliar a aproximação da Administração Pública aos particulares em etapa inicial do processo de delegação, anterior, portanto, ao edital e à assinatura do contrato. É na fase de elaboração do PMI que as análises técnicas e financeiras do projeto são realizadas em parceria entre os entes público e privado com o objetivo de alinhar as expectativas dos envolvidos, minimizar a assimetria da informação, elevando, assim, as chances de sucesso do projeto.

O PMI, nesse contexto, é importante ferramenta de modelagem que poderá auxiliar o Poder Público no desenvolvimento dos estudos de viabilidade, bem como na aproximação com os possíveis parceiros privados. Ele faz parte, portanto, do processo de elaboração e de modelagem de uma PPP, que antes de lançar mão desse recurso, o ente público deve atender outras exigências com o intuito de bem atender ao interesse da sociedade. Nesse sentido, foi a manifestação de Pereira, Vilella e Salgado (2012):

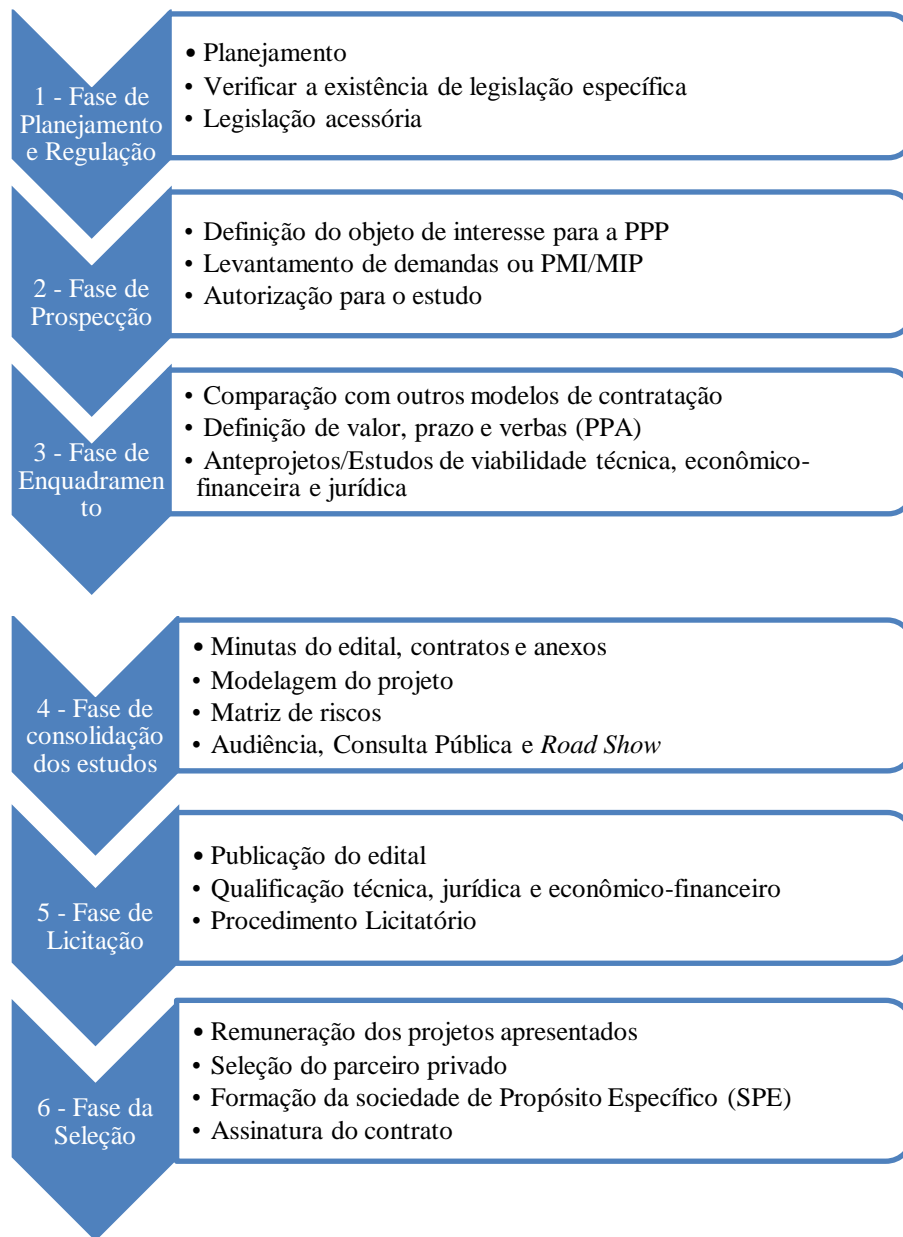
A principal etapa prévia à publicação do edital de licitação envolve a estruturação ou modelagem do projeto, fase em que são realizados os estudos de viabilidade a respeito da prestação dos serviços públicos que será concedida à iniciativa privada. Em contratos de longo prazo, como é o caso do contrato de PPP, tal etapa torna-se essencial para que a implementação do projeto seja bem sucedida e implique no melhor uso de recursos públicos (PEREIRA; VILELLA; SALGADO, 2012, p. 132).

Para a estruturação e desenvolvimento de projetos de PPPs, as duas formas básicas, utilizadas pela Administração Pública, são por meio de seu corpo técnico e/ou da contratação de consultores especializados. Essas formas, porém, não são rígidas e comportam modelos híbridos inclusive com a utilização de instrumentos de diálogos público-privado como é o caso do próprio PMI, mas também existem a Manifestação de Interesse Privado (MIP), as audiências públicas e o *Road Show*, que mais à frente serão tratados (SCHIEFLER, 2013).

Normalmente, o desenvolvimento dessa etapa pré-contratual é subdividido em fases cujos avanços, até a assinatura do contrato, dependerá da satisfação dos requisitos das fases anteriores. Para melhor visualização do desenrolar dessas fases, essa pesquisa, na forma da Figura 1 abaixo, evidenciará elementos dos trabalhos de Thamer e Lazzarini (2015), Schiefler (2015) e Grilo e Alves (2011), elencando, sequencialmente, os principais procedimentos necessários à formalização de uma PPP. A pesquisa nesse ponto não pretende ser taxativa quanto aos referidos procedimentos, mas exemplificativa e relacionada a uma PPP de infraestrutura administrativa, que é o objeto do deste estudo de caso.

O trabalho segue com as explicações sobre cada uma das fases e seus requisitos e, sempre que possível, com visões de diferentes pesquisadores. O roteiro terá como referências para a exposição de suas fases o Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), já com as alterações trazidas pelo Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019d), e as recomendações de boas práticas baseadas nos principais doutrinadores.

Figura 1 – Etapa pré-contratual da PPP no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Thamer, Lazzarini (2015), Schiefler (2015), Grilo e Alves (2011), Belsito (2015) e Rost (2015).

3.4.1 Fase de planejamento e regulação

Para que um projeto ofereça segurança jurídica e financeira para o Estado e para a iniciativa privada, elaborar um bom planejamento é fundamental. A importância do planejamento para a ordem jurídico-econômica nacional é demonstrada pelo artigo 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que atribuiu ao Estado brasileiro a função de planejamento das atividades econômicas. O dispositivo versa sobre o macroplanejamento

econômico, ao qual está obrigado a efetivar, como agente normativo e regulador que é o Estado brasileiro.

A função do planejamento, no âmbito da União, hoje está a cargo do Ministério da Economia, que agrega a função do Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado, e também participa do CPPI, responsável por deliberar sobre o mérito dos projetos de Parceria Pública e investimento (BRASIL, 2016). Nos estados, por sua vez, a responsabilidade geralmente fica a cargo da Secretaria de Planejamento ou de Economia e, em alguns estados, ainda há uma unidade especializada em concessões e PPP, que desenvolvem seus programas conforme planejamento elaborado (SCHIEFLER, 2013).

O dever de planejar, nas concessões públicas, está expresso no art. 5º da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), que exige procedimento prévio ao lançamento do edital de licitação pública, independentemente da existência ou não de PMI, de acordo com o § 1º, art. 1º do Decreto 8.428/2015 (BRASIL, 2015f). O intuito, nas palavras de Justen Filho, é “não apenas de impedir decisões irracionais ou inadequadas, mas também de propiciar fiscalização e controle” (JUSTEN FILHO, 2003b, p. 200-201).

Houve especial atenção legislativa com a etapa prévia dos contratos de PPP, à medida que se estabeleceram novos requisitos formais e meritórios para o lançamento da licitação pública, como pode ser verificado no art. 10 da Lei de PPP, Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

Art. 10. A contratação de Parceria Público-Privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada (BRASIL, 2004).

Destaca-se do texto a alínea “a” do inciso I que condicionou a licitação ao juízo de oportunidade e conveniência do projeto, o que significa dizer que da análise de seu mérito se deve concluir que aquela é efetivamente a maneira mais adequada de se satisfazer a necessidade social perseguida.

Nessa fase inicial, é de fundamental importância que se verifique se a pretensão almejada com a PPP está em sintonia com o ordenamento jurídico. Schiefler (2015) observa que para entes como estados e municípios, é mandatário possuir normativos que permitam: “a submissão dos serviços públicos de interesse local ao regime de concessões; que discipline e

organize o regime jurídico aplicável às concessões e, por fim; que autorize cada uma das concessões planejadas” (SCHIEFLER, 2015, p. 3).

No âmbito da União, como já expresso anteriormente, além das leis nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995a), Lei das Concessões Comuns; da nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei de PPPs; e da nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), licitações e contratos administrativos, há o Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), que regulamenta o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). O referido decreto sistematizou os procedimentos necessários para a realização de um PMI, que é uma das formas de modelagem do projeto de PPP mais utilizadas no Brasil.

Em janeiro de 2019, o presidente eleito, Jair Bolsonaro, editou o Decreto nº 9.784/2019 (BRASIL, 2019c), revogando o Decreto nº 5.385/2005 (BRASIL, 2005) que, dentre outras coisas, criou e dotou, de importantes atribuições o Comitê Gestor e o Conselho Gestor de PPP, passando para o titular do Ministro da Economia as funções desses dois órgãos colegiados, já que houve a fusão dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (BRASIL, 2019a). Posteriormente, foi editada a Lei nº 13.901/2019 (BRASIL, 2019a), criando o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

Outra importante alteração sofrida pelo texto original da Lei de PPP, em especial, para esse trabalho, foi a inclusão expressa da possibilidade de o Poder Legislativo firmar PPP em seu âmbito de atuação. Essa mudança se deu com a Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), e surgiu para possibilitar a realização de PPP no âmbito da Câmara dos Deputados em Brasília (IDEALIZADO..., 2015). No âmbito do município do Recife, como já foi dito, há legislação que normatiza a realização de PPP pelo município, bem como há a Lei de criação do Fundo Especial para garantir a realização de PPP no âmbito do Poder Legislativo local. Mais à frente, essa pesquisa abordará o estudo de caso.

A fase segue com uma análise feita pelo Governo sobre as áreas que poderão ser objeto de PPP. A seleção do projeto deve considerar os objetivos estratégicos do governo, a política do setor em questão e as características do projeto (GRILO, 2008). Um ponto de atenção nesse momento, é que deve ser assegurada a flexibilidade para que o projeto prossiga da forma tradicional se a análise demonstrar que a PPP não é capaz de promover ganhos de eficiência socialmente legítimos (SCHIEFLER, 2013).

Antes de seguir para a próxima fase, é importante verificar se as ações para a programação do projeto, nas respectivas leis orçamentárias (Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual), foram realizadas. Aqui há um ponto de atenção relacionado à curta vigência temporal desses instrumentos orçamentários – até quatro anos, em comparação com a duração dos projetos de PPP, que podem chegar a 35 anos. Esse é um ponto

a ser considerado pelos gestores públicos no planejamento, identificação e mitigação dos riscos do projeto, o que requer rigor técnico na elaboração adequada da matriz de riscos (BELSITO, 2015).

Nesse sentido, Belsito (2015) evidencia os cuidados que os gestores devem tomar para que pressões políticas não impactem negativamente na tomada de decisão, observando

[...] a circunstância de que existe uma aparente correlação entre o ciclo eleitoral e a contratação de projetos. Na prática, muitas iniciativas parecem escolhidas pelos decisores públicos em razão de fatores como a perspectiva de rápida implementação e, não por acaso, a possibilidade de geração de capital político para a eleição subsequente (BELSITO, 2015, p. 34).

Esse é um ponto que merece atenção na análise nos estudos de casos da presente pesquisa, por se tratarem de Casas Legislativas onde, normalmente, as gestões políticas das mesas diretoras são de apenas dois anos, dificultando o planejamento e estabelecimento de ações de médio e longo prazo.

3.4.2 Fase de prospecção

Realizada a fase de planejamento e verificada a existência de legislação necessária, a etapa segue com a pré-estruturação do projeto no possível modelo de PPP. Ressalte-se que só ao final dos estudos de viabilidades técnica, econômica e jurídica é que a intenção de se implementar uma PPP poderá se concretizar.

A fase de prospecção de uma PPP pode ser iniciada pela própria Administração Pública, com os estudos elaborados pelo corpo técnico, com a contratação de especialistas ou em decorrência de manifestação de interesse privado (MIP). Normalmente, o poder público opta por desenvolver esses estudos prévios com sua própria força de trabalho, mas que, normalmente, resulta em estudos de baixa qualidade. Nesse sentido, Schiefler (2013) corrobora, observando que:

[...] o mais adequado seria a Administração Pública contratar os projetos, mediante serviço de consultorias especializadas, especialmente pelo seu aspecto consultivo, já que normalmente o órgão público não possui em seus quadros todos os especialistas necessários para a realização ou seleção dos estudos e elaboração dos instrumentos adequados para licitar a contratação da PPP (SCHIEFLER, 2013, p. 156).

Para Belsito (2015), o problema da insuficiência técnica poderia ser minimizado, por exemplo, com a associação entre entes públicos por meio de instrumentos jurídicos como convênios ou acordos de cooperação, já que a contratação de consultoria nem sempre é viável, pelo alto custo que isso envolve. O pesquisador exemplifica com a situação em que um estado federado poderia prestar suporte às equipes de um determinado município, ou mesmo, uma cooperação entre agências reguladoras de diferentes entes públicos (BELSITO, 2015). Esse mesmo raciocínio poderia ser aplicado no âmbito das Casas Legislativas com a cooperação entre elas ou com agências reguladoras, ou ainda, entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A fase para a elaboração dos estudos, regra geral, é composta basicamente por dois grupos de atividades, que integram a preparação de um empreendimento no formato de PPP. O primeiro grupo envolve os estudos de viabilidade que compreendem a realização de análises, levantamentos e projeções. Esses dados servirão de insumos para a modelagem final do projeto, da minuta do edital e do futuro contrato. Nesse grupo, normalmente, também são incluídos estudos de demanda, estudos ambientais, projetos de engenharia, programas de investimentos mínimos a serem executados pelo concessionário e os indicadores de desempenho da concessão (BELSITO, 2015). Aqui a abrangência dos estudos desenvolvidos pode ser bem diversificada, mas o importante é ter em mente que o conteúdo e a profundidade de detalhes dos estudos técnicos variam de acordo com o perfil do projeto e devem ser direcionados para dar maior segurança às partes envolvidas no empreendimento.

O segundo grupo de atividades, de responsabilidade do ente público, refere-se à submissão das minutas de documentos de licitação à consulta pública e outras diligências previstas em legislação que condicionam o processo licitatório (BELSITO, 2015). Essa fase só acontecerá mais adiante, após o amadurecimento dos estudos de modelagem que indiquem a vantajosidade da realização da PPP em detrimento de outras formas de contratação com a Administração Pública.

Schiefler (2015) lembra que, além desses estudos prévios, a Administração Pública pode e deve se utilizar de instrumentos de diálogos com a sociedade como: Audiências Públicas, Consultas Públicas e *Road Show*. Desses instrumentos, as Audiências e as Consultas estão previstas no art. 32 da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 2019c) e no art. 10, inciso VI, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), respectivamente. O *Road Show*, apesar de não ser previsto legalmente, é uma boa prática assimilada do mundo empresarial e tem como objetivo ir ao encontro de potenciais parceiros para a realização do projeto, sobretudo, de grande vulto financeiro (SCHIEFLER, 2013). Essas atividades, porém, são realizadas em fase mais

adiantada, pouco antes do lançamento do edital da PPP, como veremos na última parte desta seção.

3.4.3 Fase de enquadramento

Com as atividades prévias realizadas, espera-se que a Administração Pública possua informações suficientes para o enquadramento do projeto, que se trata da comparação entre as diversas formas de seguir com a estruturação, de modo a melhor atender as expectativas e os anseios da sociedade. Nessa fase, é que se toma a decisão de como será realizada a modelagem do projeto.

Entre os métodos mais comuns de modelagens dos projetos de PPP que a Administração Pública dispõe, pesquisadores como Belsito (2015), Schiefler (2013) e Grilo (2008) apontam os seguintes:

- a. A modelagem produzida internamente pelo órgão público: da elaboração dos estudos à condução do processo licitatório são realizadas sem o auxílio de agentes externos;
- b. A modelagem conduzida pelo ente público com o apoio técnico contratado ou em parceria com outros entes estatais; e
- c. A modelagem do projeto elaborada por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), autorizando possíveis interessados, que assumirão os riscos, a realização dos estudos técnicos e dos levantamentos necessários.

O primeiro método de modelagem acima consiste na estruturação do projeto sob a responsabilidade do próprio corpo técnico do ente público: da elaboração dos estudos e projetos até a consolidação da modelagem e sua licitação. Schiefler (2013) ensina que para a contratação pública tradicional, disciplinada pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), os recursos internos dos entes públicos são suficientes pois, via de regra, são destinados a projetos mais simples. Para projetos mais complexos, entretanto, como concessões comuns e PPPs, normalmente, os recursos internos da Administração Pública são insuficientes, pois exigem informações técnico-científicas multidisciplinares, o que demandaria equipes numerosas e especializadas, com experiência e conhecimento da atividade econômica a qual está ligada a utilidade pública a ser delegada (SCHIEFLER, 2013).

Nesse contexto de insuficiência técnica dos entes públicos, Belsito (2015) aponta exceções como as agências reguladoras como modelos de entidades com maior capacidade para o deslinde dessas tarefas. Para o autor, “é bastante frequente que as agências reguladoras conduzam a modelagem dos projetos e capitaneiem os diversos atos necessários para a delegação dos serviços, em grande parte pela sua *expertise*” (BELSITO, 2015, p. 53).

Além das agências reguladoras, há, em algumas estruturas dos entes federativos, as unidades de PPP. São modelos de estruturas especializadas, que modelam PPPs e concessões comuns, que podem aparecer atreladas a órgãos da administração direta, mas também podem surgir a partir da descentralização administrativa, nas empresas estatais constituídas para esse fim, e até mesmo com a criação de autarquias ou fundações autárquicas (BELSITO, 2015). Os exemplos mais conhecidos de empresas estatais federais criadas para esse fim são a Empresa de Planejamento e Logística/EPL e a Empresa de Pesquisa Energética/EPE (BELSITO, 2015).

A segunda hipótese de modelagem trata-se de quando a Administração Pública, sabedora de sua insuficiência técnica, contrata consultores externos para elaborar os estudos de viabilidade. Essa contratação pode ser realizada de três formas: por meio de um procedimento comum de licitação pública; pelas hipóteses de contratação direta por inexigibilidade; ou, o que não é raro, por acordos de cooperação técnica financiados por entidades internacionais, segundo versam os artigos 13, 25 e 46 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Para Schiefler (2013), a utilização do método de estruturação por consultores especializados, além dos ganhos com a *expertise* dos técnicos, é a relação contratante/contratado que poderá assegurar à Administração Pública seus legítimos interesses com a imparcialidade do particular contratado. O lado negativo, para ele, é o alto custo para a contratação especializada, que pode comprometer o orçamento do ente público (SCHIEFLER, 2013).

Nesse submodelo, porém, Belsito (2015) alerta que deve estar no radar dos gestores públicos alguns desafios. O primeiro deles são os procedimentos determinados pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que demandam tempo e um elevado custo de transação para a contratação dos estudos prévios à concessão. O segundo é que, na prática, dificilmente a Administração Pública conseguirá contratar os melhores técnicos para o desenvolvimento desses projetos complexos, em que pese haver, para essas contratações, as seguintes previsões legais:

- a. a fixação de “barreiras à entrada no certame”, ou seja, o estabelecimento de requisitos de habilitação técnica que restrinjam a

participação apenas aos concorrentes que comprovem a satisfação desses requisitos; e

- b. a utilização de licitação do tipo técnica e preço, que considera uma ponderação entre os elementos econômico (preço) e técnico das propostas apresentadas pelos licitantes.

A prática administrativa, porém, tem revelado que os dois expedientes acima não são plenamente efetivos para garantir a seleção e contratação dos melhores prestadores de serviços técnicos especializados para a modelagem de projetos complexos. Nesse sentido, Belsito (2015) observa que:

[...] a legislação – e, principalmente, as interpretações dos órgãos de fiscalização controle incidentes sobre o direito legislado – são bastante restritivas no que tange à previsão, nos editais de licitação, de critérios que permitam efetivamente restringir à competição aos prestadores de serviço mais capacitados (BELSITO, 2015, p. 57).

O entendimento do Tribunal de Contas da União corrobora com esse raciocínio, pois, em vários de seus julgados, determina que a atribuição de maior peso para elementos técnicos na ponderação, entre preço e técnica, enseja o dever de fundamentação do gestor público para justificar o peso adicional atribuído às qualificações técnicas de licitantes e propostas, deixando o gestor em situação vulnerável e dependente de um entendimento favorável dos técnicos dos órgãos de controle, o que pode se tornar arriscado para os gestores públicos. Dentre tais julgados, o Acórdão 3217/2014 (BRASIL, 2014c), em que

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.1.3. não inclua nos editais de licitação exigências que inibam o caráter competitivo dos certames, a exemplo das cláusulas restritivas contidas nos processos 1632/2010, 1633/2010 e 1634/2010, de forma a dar cumprimento ao disposto no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae (BRASIL, 2014c).

Da mesma forma, a contratação direta por inexigibilidade disposta no art. 25 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), provoca insegurança aos gestores públicos ao terem que declarar condicionantes legais, com as singularidades do objeto, a notória especialização do contratado e a compatibilidade dos preços cobrados com os valores de mercado. No entendimento de Reis e Jordão,

[...] o dilema da aproximação público-privada na fase de concepção de projetos públicos[...] consiste no fato de a regulação do PMI/MIP (e a interpretação que se tem feito dela) gerar incertezas quanto ao procedimento e dificultar a sua conclusão. Estas incertezas provocam insegurança para o gestor público. Sem direcionamento claro sobre como agir, ele teme sofrer as consequências de entendimento eventualmente conflitante do controlador. Em outras palavras, a ausência de determinação prévia do conteúdo de sua ação implica desconforto para o gestor. Não é incomum que, a fim de precaver-se de consequências desconhecidas, o gestor termine por utilizar subsidiariamente sua experiência em procedimentos licitatórios. É que é mais confortável exercer o poder com o anteparo de regras, por meio de “check-list”. No mínimo, a responsabilidade do seu insucesso poderá ser despersonalizada, atribuindo-o à má qualidade da lei. (REIS; JORDÃO, 2014, p. 210).

Para os pesquisadores, esse entendimento praticamente inviabiliza a contratação dos melhores profissionais, tanto é que o PL nº 1.292/1995 (BRASIL, 1995b), com texto aprovado na Câmara dos Deputados, que apresenta proposta de lei que substituirá a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), prevê que a ponderação entre critérios técnicos e de preço para a definição da melhor proposta seja, no mínimo, de 70%:

PL nº 1.292/1995.

Art. 35. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 2º No julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, aquelas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica. (BRASIL, 1995b).

Corroborando com essa tendência as normas do Banco Mundial que são ainda mais radicais, estabelecendo um padrão de 80% da pontuação para o elemento técnico (THE WORLD BANK, 2011). Essa rigidez, entretanto, foi amenizada com o advento do Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019d), pois, como veremos mais a frente, dotou o gestor público de maior discricionariedade na escolha do parceiro.

Complexa também é a realização de licitação na modalidade “concurso”, prevista no art. 51, § 5º da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), para a contratação do projeto. A escolha desse caminho praticamente, além de não garantir a escolha do licitante mais qualificado, impossibilita a interação entre a Administração e os interessados para garantir que o projeto esteja de acordo com o interesse do ente público, o que pode macular a utilidade do produto final da contratação (BELSITO, 2015).

Com o mesmo fundamento da insuficiência técnica, o segundo submodelo é a associação entre entes públicos para desenvolverem os estudos técnicos necessários para uma PPP. Essa associação pode se efetivar por meio de instrumentos jurídicos como Acordos, Convênios e Acordos de Cooperação Técnica que, por não se tratar de contratação de serviços, não se sujeitam ao procedimento licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93 (BELSITO, 2015).

O terceiro submodelo do rol de opções é o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Trata-se de uma autorização concedida pelo ente público a um particular, que atuará por sua conta e risco, para o desenvolvimento de propostas que abarquem o desenvolvimento de levantamentos, análises e estudos de viabilidade. Tem, portanto, caráter precário, não vinculante e não gera, para a Administração Pública, a obrigação de licitar nem de indenizar os trabalhos não aproveitados, conforme art. 16, parágrafo único, do Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f).

Em 6 de novembro de 2019, adveio o Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019d), que alterou a abrangência e algumas regras de seleção dos autorizados a realizarem os estudos de viabilidade da PPP. No art. 1º do normativo, a realização de PMI, além dos projetos de parcerias públicas, é estendida também para os projetos com o objetivo de desestatização de empresas públicas. Além disso, conferiu maior discricionariedade ao gestor público, que poderá conceder autorização com exclusividade ou a número limitado de interessados em desenvolver os estudos de viabilidade (BRASIL, 2019c).

Além dos Decretos acima expostos; do art. 3º, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que faz remissão ao dispositivo da lei geral de concessões; do art. 21 da referida Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995a), que carrega os critérios normativos que sustentam a regulamentação sobre o tema; é importante citar a Lei nº 13.334/2016 (BRASIL, 2016), que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), e a Lei nº 13.901/19 (BRASIL, 2019a), que alterou a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, propondo importantes modificações no próprio PPI (BRASIL, 2019b).

A Lei nº 13.334/2016 (BRASIL, 2016), com as alterações trazidas pela Lei nº 13.901/2019 (BRASIL, 2019a), além de integrar todos os empreendimentos públicos de infraestrutura, o Programa Nacional de Desestatização, as obras e os serviços de engenharia de interesse estratégico debaixo do “guarda-chuva” do PPI, também reestruturou o Conselho do PPI (formado por Ministros e pelo Presidente da República) e a Secretaria Especial do PPI (SPPI).

Além disso, reestruturou o Fundo de Apoio de Estruturação de Parcerias (FAEP), que, de responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), conforme o art. 14, tem

a finalidade de prestação onerosa, por meio de contrato, de serviços técnicos profissionais especializados para a estruturação de parcerias de investimentos e de medidas de desestatização (BRASIL, 2019b).

Infere-se que essas medidas trarão maior unicidade na tomada de decisões estratégicas do setor, com ganhos de agilidade e eficiência na seleção dos projetos, bem como na construção e na retenção do conhecimento, gerado em todo o processo. Essas características, aliás, configuram-se como uma capacitação institucional que, segundo Firmino (2018), citada na seção 2.2, é um dos fatores críticos de sucesso (FCS) de uma PPP.

Para Belsito (2015, p. 63), “o PMI tem sido difundido pela doutrina jurídica e pelos profissionais que atuam na preparação de projetos de infraestrutura como uma ferramenta cooperativa entre os entes públicos e privados”.

Schiefler (2015, p. 3) leciona que o PMI “é procedimento administrativo que permite a aproximação dialógica entre a Administração Pública e particulares em etapa primitiva do processo de delegação da prestação de utilidades pública, quando o edital e o contrato ainda estão sendo planejados”.

Note-se que o instrumento tem função complementar, não substituindo os estudos realizados pelos órgãos administrativos, sejam eles elaborados com seus próprios técnicos, sejam em associação com outros entes públicos ou com consultoria técnica contratada (BELSITO, 2015; SCHIEFLER, 2015; GRILO, 2008). Uma de suas principais funções é a de reduzir as assimetrias informacionais entre a Administração Pública, os particulares interessados em assumir a concessão e os usuários dos serviços públicos concedidos.

Vale ressaltar que o PMI também pode ser provocado por pessoa física ou jurídica, de acordo com o § 7º, art. 4º do Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), o que, na doutrina, é conhecida como uma Manifestação de Interesse Privado (MIP). Para Schiefler (2013), mesmo o particular, não convidado a desenvolver os estudos para a PPP já iniciados, pode, por iniciativa própria, oferecer sua proposta e seus estudos, na condição de Proposta Não Solicitada (PNS). Tais institutos são manifestações espontâneas do interesse de um particular em contribuir com a modelagem de potenciais concessões comuns ou PPPs importantes para a Administração Pública. Assevera Schiefler (2015) que, caso o ente público se interesse pela MIP ou pela PNS, deve ser lançado PMI pela Administração Pública, a fim de oferecer a mesma oportunidade para outros possíveis interessados (SCHIEFLER, 2013).

Atender esse espírito democrático, entretanto, deve estar cercado de ações que promovem a isonomia, a transparência, a ampla publicidade e a participação de outros interessados, não sendo possível, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, conceder

privilégios ou exclusividades a um particular que manifestou seu interesse em detrimento dos outros possíveis licitantes (SCHIEFLER, 2013).

Vale aqui ressaltar que, com as novas disposições sobre o PMI, dadas pelo Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019d), art. 1º, o processo de seleção de pessoa física ou jurídica poderá ser anterior à fase de autorização (§ 5º) e esta poderá ser conferida com exclusividade, ou a número limitado de interessados (§ 5º, I). Para que a Administração Pública possa aplicar essa hipótese de seleção, basta percorrer o caminho disposto no parágrafo único do art. 10, comprovando a experiência profissional (I); ou o plano de trabalho (II); ou as avaliações preliminares sobre o empreendimento (III) (BRASIL, 2019c). Essas medidas dotam o gestor público de maior poder discricionário e de possibilidade de seleção do parceiro mais qualificado.

Acertado o modelo para o desenvolvimento do projeto, são realizados os estudos de viabilidade, que, normalmente, dividem-se em três blocos: i) estudos técnicos; ii) estudos econômico-financeiros e; iii) estudos jurídicos (RIBEIRO; PRADO, 2007). Nesse ponto, Belsito (2015) ressalta a necessidade do desenvolvimento dos três blocos de forma integrada, de modo que a sinergia entre as partes produzirá um anteprojeto com maiores chances de sucesso, afinal será a partir dos estudos técnicos que os outros dois blocos serão produzidos (BELSITO, 2015).

Aqui o trabalho abordará os procedimentos necessários, caso a Administração Pública adote a opção pelo lançamento de PMI, provocado ou não por MIP ou PNS. Além do mais, de acordo com a doutrina apresentada por essa pesquisa até o momento, esse tem sido o caminho percorrido pela maioria dos órgãos públicos no Brasil que optam por estruturar uma concessão comum ou PPP.

Feita essa opção, o primeiro procedimento é a confecção do edital de chamamento público com a solicitação de manifestação de interesse pela Administração Pública, que é o instrumento convocatório do PMI. É nesse instrumento que estarão os parâmetros de orientação dos particulares para a elaboração dos estudos e que, por isso, reveste-se de fundamental importância para o sucesso do PMI e, conseqüentemente, da PPP.

Como o Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), com as alterações, é o regramento que disciplina esse procedimento no âmbito federal, segue, resumidamente, os seguintes componentes para o edital de chamamento público (SCHIEFLER, 2015):

- a. indicação do ente promovedor;
- b. numeração do procedimento;

- c. fundamentação legal do procedimento e legislação aplicável;
- d. descrição do objeto, da sua finalidade e justificativa de sua conveniência e oportunidade;
- e. requisitos para a participação (condicionantes para o requerimento de autorização);
- f. conteúdo das autorizações a serem outorgadas;
- g. valor nominal máximo previsto para o ressarcimento (se houver);
- h. locais de recebimento da documentação;
- i. critérios objetivos de avaliação e seleção dos estudos e projetos apresentados;
- j. composição da comissão de avaliação;
- k. formas e prazos para apresentar pedido de esclarecimento sobre o teor do edital e para respostas da Administração Pública, bem como a formação de solicitação de informações sobre o objeto do procedimento durante o período de elaboração dos estudos;
- l. cronograma com os prazos para a apresentação do material elaborado e com o agendamento das eventuais sessões públicas para detalhamento do projeto;
- m. definição dos meios de resolução das possíveis controvérsias que surgirem ao longo do procedimento;
- n. termo de referência com o detalhamento e a delimitação do escopo do material a ser produzido, bem como dos produtos esperados e a forma de apresentação;
- o. minuta de formulário para o requerimento da autorização;
- p. minuta de declaração de cessão dos direitos patrimoniais autorais. (SCHIEFLER, 2015, p. 5).

A partir da publicação do edital, que deve ser o mais amplo possível e franqueado o acesso integral aos documentos, a Administração dará prazo para que os particulares manifestem o interesse em participar do certame. Os responsáveis pela condução do PMI, sejam agentes públicos do órgão promotor ou comissão especial designada para tanto, receberão os requerimentos de autorização encaminhados pelos particulares interessados e, ao final do prazo, darão publicidade de todos os termos de autorização (SCHIEFLER, 2015).

A Administração Pública poderá realizar sessões abertas para esclarecimentos a respeito do projeto durante o período de acompanhamento da produção dos três blocos dos estudos que comporão o edital da PPP.

Os estudos técnicos normalmente englobam os estudos ambientais, os estudos da demanda do serviço público, os projetos de engenharia, os programas de investimentos e os indicadores de desempenho da concessão. Os projetos ambientais, grosso modo, traz avaliação prévia dos impactos ambientais e sociais do projeto, bem como alternativas para minimizar as implicações na execução do projeto (SÁNCHEZ, 2008). Os estudos de demanda compreendem, por exemplo, o número atual de usuários do serviço a ser concedido; o número potencial dos usuários; a capacidade potencial de pagamento pelo serviço; comparação do serviço com outras alternativas equivalentes para aferição de sua competitividade; a projeção do crescimento da

demanda e; os índices de utilização indevida ou fuga ao pagamento da tarifa pelo serviço prestado (PRADO; RIBEIRO, 2011). Os projetos de engenharia têm o objetivo de oferecer aos particulares, informações suficientes para minimizar os riscos construtivos do empreendimento e, com isso, repercutir positivamente no estudo econômico-financeiro.

Informações relacionadas aos custos dos riscos assumidos, bem como simulações dos resultados financeiros obtidos pelo particular em cada ano da concessão, poderão constar desses estudos. No bojo da decisão, devem estar presentes o desejo da Administração Pública em realizar a PPP; a disponibilidade orçamentária; e as possibilidades do mercado privado para a parceria. Essas informações são altamente estratégicas, pois permitem a flexibilidade desse conjunto de premissas e variáveis de modo a se adequar às possibilidades dos parceiros (BELSITO, 2015).

Os estudos jurídicos compreendem o último bloco da modelagem do projeto. Além da elaboração do edital, da minuta de contrato de concessão e da conversão dos aspectos técnicos do projeto em anexo da minuta de contrato, abrange também a assessoria jurídica necessária ao longo do processo da concessão. Frequentemente, “é necessária assessoria jurídica para questões tributárias, problemas legais com desapropriações, licenciamento e regularização de bens públicos envolvidos na concessão que podem inviabilizar o empreendimento” (BELSITO, 2015, p. 41-42).

Além dos deveres próprios de todas as modalidades de licitação, o art. 10, da Lei de PPP estipula procedimentos específicos prévios à abertura do processo licitatório como, por exemplo, estudo sobre a conveniência e a oportunidade de utilização desse modelo e o estudo sobre impacto fiscal que, invariavelmente, necessitarão de análise jurídica (BELSITO, 2015). Enfim, um processo complexo como o de uma PPP necessitará de assistência jurídica em todo o seu ciclo de vida, indo muito além da preparação de minuta de edital ou do contrato de concessão.

3.4.4 Fase de consolidação dos estudos

Após a realização ou o recebimento dos estudos, segue-se a consolidação dos documentos para a elaboração da minuta do edital e do futuro contrato. Nesse momento, é fundamental que o ente público possua corpo técnico especializado ou tenha consultoria externa contratada para análise e seleção dos estudos que, porventura, tenham sido elaborados pelos possíveis parceiros privados, atendendo chamado de PMI ou de MIP/PNS.

Com os estudos em mãos, a comissão constituída pelo ente público fará avaliação do material e, caso seja necessário, solicitará melhores detalhamentos sobre os estudos. Nessa fase, é comum que a Administração Pública dê publicidade aos estudos que serão utilizados na modelagem do projeto. Schiefler (2015, p. 6), porém, sustenta que “o ideal é que seja dada publicidade à integra de todos os estudos em seu sítio eletrônico”, de forma a atender às exigências do princípio da transparência no processo de seleção. Essa ampla publicidade, para parte da doutrina, deve ser tratada com reservas pelo gestor público para não ferir direitos dos particulares que não tiverem seus estudos selecionados para a modelagem final.

A avaliação, normalmente, ocorre primeiro sobre o mérito dos estudos ou sobre os valores requeridos para ressarcimento, caso haja essa previsão no edital do PMI. Schiefler (2015) defende que “primeiro seja avaliado o mérito dos estudos, procedendo-se à seleção do conjunto de estudos pretendidos pela Administração Pública, para que somente depois seja avaliada a compatibilidade dos valores para ressarcimento sobre cada estudo desse conjunto” (SCHIEFLER, 2015, p. 6). O resultado da seleção dos estudos a serem utilizados pela Administração Pública com a respectiva exposição de motivos, então, será publicado.

Todos os participantes serão notificados da decisão e, então, será aberto prazo para recursos administrativo. Com os estudos selecionados, a Administração Pública passará para a etapa de atribuir valor para eventual ressarcimento, caso o estudo seja utilizado na licitação pública.

Os valores requeridos pelos próprios participantes quando da apresentação dos estudos, normalmente, são os referenciais para a avaliação. Os particulares que tiverem seus estudos selecionados deverão ser notificados a respeito da aceitação ou não dos valores indicados pela Administração Pública e podem não aceitar, recorrendo da decisão com a interposição de recurso administrativo. Caso não se chegue a um acordo a respeito da valoração de algum estudo selecionado, a Administração Pública deverá devolver o material ao participante e retirá-lo da publicação já realizada, podendo, então, selecionar outro material para compor a modelagem do projeto (SCHIEFLER, 2015).

A partir dessa seleção, a Administração Pública poderá consolidar a modelagem final do projeto de forma bem flexível. Ela poderá utilizar partes dos materiais selecionados em associação com outros estudos de lavra própria ou realizados por consultoria contratada, em conformidade com o Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), art. 1º, § 2º, que “determina que o procedimento previsto no *caput* poderá ser aplicado à atualização, complementação ou revisão de projetos, levantamentos, investigações e estudos já elaborados”. O modelo final, portanto, pode ser distinto de todos os estudos recebidos pelos particulares interessados. O

direito a ressarcimento, nesse caso, será proporcional ao que realmente for utilizado pela Administração Pública, seguindo a parâmetros previamente acordados no edital do PMI.

A minuta do edital da licitação deverá constar cláusula que condicione a assinatura do contrato pelo vencedor do certame ao ressarcimento dos valores relativos à elaboração dos estudos e projetos originados do PMI e efetivamente utilizados na modelagem. Como o edital de licitação servirá de parâmetro para o contrato de PPP, o documento também deverá constar as garantias de parte a parte.

O edital de concorrência para a contratação de PPP está disciplinado nos artigos 11, 12 e 13 da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Nele, conforme o caso, deverá prever, ainda, o disposto nos parágrafos 3º e 5º do art. 15, os artigos 18, 19 e 21, todos da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a Lei das Concessões. Por fim, o edital deve permitir, segundo o inciso IV do art. 12 da Lei de PPP (BRASIL, 2004), o saneamento de falhas, a complementação de insuficiências ou ainda correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

Uma das cláusulas mais complexas do edital é a que dispõe sobre as garantias. A Lei de PPP (BRASIL, 2004) introduziu inovação que é a garantia ao setor privado de que as obrigações pecuniárias, assumidas pelo parceiro público, serão cumpridas, independentemente da situação financeira do parceiro público. Polêmicas à parte, o art. 8º da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) dispõe de vários mecanismos de garantias através, por exemplo, de vinculação de receitas; criação ou utilização de fundos especiais; contratação de seguro-garantia; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo Poder Público. Com relação às garantias ao parceiro público, a Lei de PPP (BRASIL, 2004) determina em seu art. 5º, *caput* e inciso VII, que é condição, para a celebração do contrato de PPP, a fixação de garantias de responsabilidade do parceiro privado, cuja execução seja suficiente e compatível como os ônus e os riscos envolvidos, observados os limites dos parágrafos 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). A combinação dos parágrafos estabelece a garantia de até 10% do valor do contrato, mas possibilita um acréscimo do valor em decorrência da entrega de bem pela Administração Pública, o que deverá ser bem avaliado pelo parceiro público de modo a equilibrar os riscos e os ônus para o parceiro privado.

A licitação para a contratação de PPP é exigida pelo art. 10 da Lei de PPP e determina, obrigatoriamente, que seja feita pela modalidade de concorrência, obedecendo às seguintes formalidades: (a) autorização pela autoridade competente, devidamente motivada com a demonstração da conveniência e oportunidade da contratação de PPP; (b) demonstração de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL,

2000a); (c) submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública, com pelo menos 30 dias antes da publicação do edital de licitação, mediante a publicação de aviso na imprensa, no qual serão informados a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado; e (d) licença ambiental prévia ou diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto exigir. Os procedimentos para a realização da licitação são os previstos na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Antes das audiências e do lançamento do edital de licitação, apresentar uma matriz de risco equilibrada possibilitará o adequado tratamento, reduzindo a percepção dos riscos ao investidor privado e a prestação do serviço ao cidadão. Segundo as melhores práticas internacionais e estudiosos, a abordagem básica da gestão de riscos deve basear-se no princípio de que a parte mais capaz de gerenciá-los, a um menor custo, também deve mitigá-los (BORGES; NEVES, 2005).

Os principais riscos de um projeto de PPP estão relacionados aos aspectos da credibilidade das partes, da agilidade na solução dos conflitos e da transparência do marco regulatório (BORGES; NEVES; 2005). Cada um desses aspectos carrega diversos riscos, que podem ser distribuídos nas fases de desenvolvimento do projeto, execução da obra e operação da PPP.

Na fase de desenvolvimento, por exemplo, o projeto de PPP pode enfrentar vários riscos ao longo de sua existência, o que levará os participantes do projeto a buscarem mitigá-los, de modo a permitir o financiamento a custos mais moderados para o projeto.

Na fase de engenharia e construção do empreendimento, as empresas, envolvidas no projeto, contratam a maior parte dos empréstimos para financiar as atividades de construção, compra de equipamentos e outros custos pré-operacionais, o que pode durar vários anos, elevando os riscos e, com isso, encarecendo o valor do projeto.

Na fase do início do projeto, é o momento em que os equipamentos são testados, as equipes são contratadas e o marketing é iniciado. Nesse momento, a exposição a empréstimos pode aumentar levemente devido à necessidade de capital de giro e pagamentos finais a empreiteiros e fornecedores de equipamentos. Com o início das atividades, o parceiro privado começa a ser remunerado, abrindo possibilidade para os primeiros pagamentos dos empréstimos a bancos e outros fornecedores.

A fase de operação é o momento em que a inadequação da receita se apresenta como o risco mais significativo, especialmente, os referentes ao serviço da dívida e o do retorno aceitável do investimento aos investidores do projeto. À medida que os fluxos de caixa do

projeto se estabilizarem e a exposição dos credores e investidores diminuir, a percepção dos riscos também se reduzirá. Isso, porém, demandará tempo. Nesse sentido, a seção 3.5 traz os riscos mais comuns nas PPPs de infraestruturas mais comuns nessa fase.

Identificados os riscos mais comuns em PPP de infraestrutura, o grande desafio é realizar suas alocações de forma eficiente entre os parceiros na elaboração da minuta do edital de licitação.

Na celebração do contrato, o instrumento deve ser elaborado com a matriz de risco, possibilitando o conhecimento prévio aos futuros concorrentes e à própria Administração Pública dos riscos a serem assumidos. Com esse conhecimento, abrir-se-á possibilidades contratuais de minimizar, transferir e eliminar os riscos entre os parceiros, segundo suas capacidades, de modo a maximizar o valor do projeto. Afinal, a PPP reflete uma relação alicerçada sob princípios capitalistas e, portanto, os parceiros públicos e privados devem ter a consciência de que os riscos sempre existirão (NÓBREGA, 2010).

O inciso VI do art. 10 da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) condiciona a abertura do processo licitatório à realização prévia de consulta pública. Assim dispõe o comando legal:

VI – submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública, por meio de publicação na imprensa oficial e em sítio eletrônico oficial, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado, com a indicação do prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões, cujo termo final ocorrerá com, no mínimo, sete dias de antecedência em relação à data prevista para publicação do edital (BRASIL, 2019e).

O enunciado acima determina a realização de consulta pública como uma necessária diligência anterior à publicação das versões consolidadas de edital e contrato, atendendo obrigação de conferir publicidade e promover a interação com a sociedade civil, oferecer a *accountability* e conferir legitimidade ao projeto de PPP. Essa medida marca a divulgação dos elementos essenciais do objeto, condições e finalidades perseguidos com a concessão.

Na ocasião, a Administração Pública terá a oportunidade de receber sugestões e contribuições dos potenciais licitantes e da sociedade com a consulta pública e a audiência pública. Esses instrumentos não devem ser utilizados apenas como etapa pró-forma, pois, através dela, o ente público assume o dever de se manifestar expressamente sobre os questionamentos, sugestões e recomendações, apresentados no processo além de conferir a publicidade determinada pelos já mencionados diplomas legais. Nesse sentido, Justen Filho ensina que “O Estado necessita da colaboração dos particulares – não apenas para prestação dos

serviços públicos, mas também para definir as melhores condições para tal” (JUSTEN FILHO, 2003b, p. 204-205).

O ente público também poderá ser instado a se expressar por ocasião da publicação do edital e dos seus anexos, bem como lidar com impugnações administrativas e, eventualmente, ações judiciais na intenção de paralisar a tramitação do certame. Enfim, a Administração Pública deverá contar com equipe preparada para as tarefas e as diligências com elevado nível de complexidade até a assinatura do contrato (BELSITO, 2015).

Para Belsito, a maior parte do art. 10 da Lei de PPP trata de aspectos relacionados à ideia de cautela fiscal, pois busca “coibir o forte incentivo para que os agentes políticos à frente dos poderes executivos das três esferas federativas se valham do modelo de PPP de forma descomprometida com a prudência fiscal” (BELSITO, 2015, p. 44).

Com relação ao *Road Show*, Schiefler ensina que “é expressão designada para o conjunto de diligências cujo objetivo é o deslocamento físico de agentes públicos, em nome da Administração Pública, em busca de potenciais interessados no projeto de Parceria Público-Privada, predeterminados ou não” (SCHIEFLER, 2013, p. 162). O instituto tem origem no mundo dos negócios e tem como objetivo apresentar os benefícios do projeto a potenciais investidores em apresentações itinerantes ao longo de um período e em locais diversos.

A utilização desses instrumentos de aproximação com a sociedade deve ser anterior à publicação da minuta do edital com pelo menos 30 dias de antecedência. Passado esse período, a Administração Pública contará, no mínimo, com sete dias para responder aos questionamentos feitos na audiência pública. Essas ferramentas servem, portanto, como suportes para a tomada de decisão sobre a modelagem final do projeto que será publicada com a minuta do edital (SCHIEFLER, 2013).

3.4.5 Fase de licitação

O processo licitatório observará o procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos, que é a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), bem como o art. 10 da Lei de PPP, que determina que seja feita pela modalidade de concorrência e condiciona a abertura do procedimento à observância de algumas formalidades (BRASIL, 2004).

Por força dos artigos 14 e 15 da Lei de PPP, Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), as minutas dos editais, no âmbito da União, deverão ser elaboradas pelo Ministério ou Agência Reguladora cuja área de competência se relacione com o objeto do contrato. A partir dos estudos

técnicos e sobre a manifestação de conveniência e a oportunidade da contratação e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o órgão gestor dará a autorização para a contratação. Haverá, ainda, manifestação do Ministério da Economia com relação ao mérito dos estudos técnicos e à viabilidade de concessão de garantias e a sua forma, aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite que traz o artigo 22 da Lei das PPPs (BRASIL, 2004).

O edital poderá, conforme autoriza o art. 13 da Lei das PPPs, prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento prevista na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Nesse caso, poderá ser examinada a habilitação do segundo classificado no julgamento das propostas, apenas se o primeiro for inabilitado ou desclassificado, e assim sucessivamente.

As propostas econômicas terão sua forma de apresentação definidas no edital, dentre as seguintes opções, admitidas no inciso III do art. 12, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

(a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

(b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz, os quais serão efetuados na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances. O edital, de acordo como o § 1º do mesmo artigo, poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta seja no máximo 20% maior que o valor da melhor proposta.

A Lei das PPPs prevê ainda, no inciso IV do art. 12 (BRASIL, 2004), que o edital poderá permitir o saneamento de falhas, a complementação de insuficiências ou ainda correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório (ROST, 2015).

3.4.6 Remuneração, seleção e contrato com a SPE

A Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) não disciplina de forma expressa a remuneração dos estudos disponibilizados pelo parceiro privado. Tal determinação, porém, está prevista no art. 16 do Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f), deixando claro o dever de a Administração Pública determinar o ressarcimento, aos parceiros privados, dos valores provenientes dos estudos efetivamente aproveitados na modelagem da PPP. Importante esclarecer que o referido normativo também determina que, em nenhuma hipótese, será devida qualquer quantia pecuniária pelo Poder Público em razão da realização de projetos,

levantamentos, investigações e estudos, cabendo ao particular vencedor da licitação remunerar os demais participantes pelos estudos utilizados¹³.

O artigo 9º da Lei das PPPs (BRASIL, 2004) determina que, antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico (SPE), cujo “propósito específico” é justamente o de implementar e gerir o objeto da parceria. O principal objetivo da constituição da SPE é o de separar os negócios da PPP de qualquer outro negócio da empresa, inclusive para a assunção de capital de terceiros.

Apesar de a Lei não definir SPE e nem indicar sua composição societária, Diógenes Gasparini entende que sua constituição seja da seguinte forma: “[...] sociedade constituída pelos parceiros público e privado, unidos por força de certo processo de licitação ou em razão de sua dispensa ou inexigibilidade, com quem a Administração Pública ajustará o contrato de parceria público privada” (GASPARINI, 2005, p. 390).

O trecho em destaque fortalece o conceito de que para cada Parceria Público-Privada haverá uma sociedade de propósito específico para constituí-la e gerir seu objeto.

A Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), em seu art. 9º, parágrafo 1º, possibilita a transferência do controle da SPE mediante autorização expressa da Administração Pública, nas condições do edital e do contrato, desde que observado o disposto no parágrafo 1º do art. 27 da Lei (BRASIL, 2004). São exigências de ordem técnicas, financeira, jurídica e fiscal para que o pretendente possa assumir o serviço e continuar cumprindo as cláusulas do contrato em vigor.

A **relação jurídica** constituída entre os parceiros é de natureza contratual, regulada pelo Direito Administrativo, mas cujo regime é determinado pela Lei das PPPs. No dizer de Rost (2015, p. 18), “é um contrato administrativo que se regula pelas respectivas cláusulas, sendo-lhe aplicável, supletivamente, à teoria geral dos contratos”.

As partes são designadas como parceiro público e parceiro privado, sendo que aquele pode ser qualquer órgão da Administração Pública direta responsável pela execução do serviço ou obra em parceria com o particular. A Lei também permite a contratação de PPP pelos fundos especiais, ou pelas demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme seu art. 1º. Nesse ponto, há críticas de parte da doutrina, dentre eles, Mukai *et al.* (2005), que entendem ser inconstitucional a possibilidade de

¹³ Art. 16. Os valores relativos a projetos, levantamentos, investigações e estudos selecionados, nos termos deste Decreto, serão ressarcidos à pessoa física ou jurídica de direito privado autorizada exclusivamente pelo vencedor da licitação, desde que os projetos, levantamentos, investigações e estudos selecionados tenham sido efetivamente utilizados no certame. Parágrafo único. Em nenhuma hipótese, será devida qualquer quantia pecuniária pelo Poder Público em razão da realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos.

contratação de PPP pelos fundos especiais. Na seção 3.5, as principais polêmicas da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), esse assunto será melhor explorado.

Apesar de o contrato fazer parte do edital, como anexo, para que seu conteúdo seja considerado válido, é necessário que suas cláusulas estejam expressas no respectivo edital. Além disso, o art. 5º da Lei de PPPs impõe a presença das seguintes cláusulas:

- a) prazo do contrato, sendo mínimo de cinco anos e máximo de trinta e cinco anos, incluídos neste, eventual prorrogação;
- b) penalidades aplicáveis aos parceiros, em caso de inadimplemento contratual;
- c) fatos que caracterizam a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, da forma de acionamento da garantia;
- d) repartição de riscos entre os parceiros, inclusive, os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;
- e) mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços; e
- f) critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado.

Também é necessária previsão da prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e os riscos envolvidos; do compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos do projeto e da realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

Do rol de cláusulas acima elencadas, algumas merecem comentários mais detalhados, tendo em vista suas complexas peculiaridades em suas aplicações.

A repartição dos riscos entre as partes, por exemplo, prevista na alínea “d” acima, inclusive os decorrentes de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, segundo Mello, não deve ser aplicada nas concessões comuns. Isso porque, nessas concessões, o concessionário age por sua conta, risco e perigos, por serem estes inerentes a qualquer empreendimento sujeito à chamada álea ordinária¹⁴ (MELLO, 2013). Já em relação à álea extraordinária, ou seja, oriundas do fato do príncipe, o doutrinador ensina que o poder

¹⁴ A álea ordinária corresponde aos riscos normais de qualquer empreendimento e que devem ser suportados pelo concessionário. Não ensejam qualquer cobertura por parte do poder concedente (PERTSCHI, 2006).

concedente é responsável por suportar os riscos resultantes, pois estariam compreendidos na teoria da imprevisão e das chamadas “sujeições imprevistas”¹⁵ (ROST, 2015, p. 20).

Com relação ao caso fortuito, entretanto, o autor adverte que nesse não pode ser incluído o insucesso na estimativa quanto ao afluxo de usuários do serviço ou seu superveniente declínio, sob a arguição de que sobrevieram causas fortuitas para determinar tal resultado. Caso ocorram esses prejuízos, o parceiro privado é o responsável por suportá-los inteiramente, já que compõem a álea normal do empreendimento.

Di Pietro afirma não ser possível onerar-se o parceiro privado com o encargo de repartir riscos oriundos do fato do príncipe, pois o princípio constitucional da responsabilidade objetiva do Estado, contida no artigo 37, parágrafo 6º CF (BRASIL, 1988), impediria tal solução (DI PIETRO, 2006). A autora, entretanto, alerta que só seria possível a repartição de riscos quando o desequilíbrio decorrer de fato estranho à vontade de ambas as partes, como ocorre nos casos de força maior e de álea econômica extraordinária, o que, nesse último caso, dá margem à aplicação da teoria da imprevisão¹⁶ (ROST, 2015).

As formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais também devem constar do contrato, com os respectivos reajustes, seus índices, correção monetária e eventuais revisões, de acordo com o artigo 5º, inciso IV da Lei de PPP, Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Já as disposições sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não constam do referido diploma legal, mas como bem lembra Di Pietro (2018), nos contratos de PPP, estão previstas as repartições dos riscos nos casos de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e áleas econômicas extraordinárias e, portanto, não há como negar às partes a observância desse direito (DI PIETRO, 2018).

As penalidades contratuais e administrativas têm fundamento na Lei de Concessões no que não contrariar a Lei de PPP. Rost (2015) observa que o artigo 29 dessa Lei prescreve que, além das sanções financeiras previstas nos contratos de PPPs, serão aplicáveis, no que couber, “as penalidades previstas no Código Penal (BRASIL, 1940); na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992); na Lei dos Crimes Fiscais (BRASIL, 2000b); na comumente chamada de Lei de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (BRASIL, 1967); e na Lei de Crimes de Responsabilidade (BRASIL, 1950)” (ROST, 2015, p. 23).

¹⁵ Em conformidade com Mello, as chamadas sujeições imprevistas são dificuldades “que dificultam ou oneram a realização de uma obra contratada, as quais ainda que preexistentes, eram desconhecidas ou, ao menos, se conhecidas, não foram dadas a conhecer ao contratado ou o foram erroneamente” (MELLO, 2013, p. 556).

¹⁶ A teoria da imprevisão, também chamada de cláusula *rebus sic stantibus*, consiste no reconhecimento de que a ocorrência de acontecimentos novos, imprevisíveis pelas partes e a elas não-imputáveis, refletindo sobre a economia ou na execução do contrato, autorizam sua revisão, para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes (GAGLIANO, 2001).

A Lei não tratou expressamente da extinção do contrato de PPP, mas o seu artigo 5º remete ao disposto no artigo 23 da Lei das Concessões, que, em seu inciso IX, ordena a inclusão de cláusulas relativas aos casos de extinção da concessão. Com essa extinção, ocorrem as consequências previstas no art. 35 da Lei de Concessões, que são: a reversão dos bens e a retomada de todos os direitos e os privilégios transferidos ao parceiro privado; a imediata assunção dos serviços pelo parceiro público; e a ocupação das instalações e a utilização de todos os bens reversíveis (BRASIL, 1995a).

3.5 ASPECTOS POLÊMICOS – RISCOS, GARANTIAS E A DECISÃO DO CNJ NA PPP DO PODER JUDICIÁRIO

Nesta seção, o trabalho trará três temas polêmicos para a estruturação de PPP no Poder Legislativo: a detecção e gestão dos riscos pré-contratuais, as garantias e a decisão do CNJ. Os dois primeiros aspectos, conforme mencionado na seção 3.4, que tratou dos procedimentos necessários para a estruturação de PPP, a identificação (e posterior gestão) dos riscos e a exigência de garantias e é tarefa complexa, que vai se refletir durante todo o período de execução do contrato, que pode durar até 35 anos. No final dessa seção, a decisão do CNJ sobre a utilização de PPP pelo Poder Judiciário será analisada.

3.5.1 Riscos

Os estudos relacionados a **riscos** são originados das ideias de Keynes e dos estudos inovadores da teoria dos jogos que questionaram a imutabilidade dos postulados clássicos da economia no século XX (NÓBREGA, 2010). Essas ideias impulsionaram a doutrina a realizar estudos sobre gestão de riscos em várias áreas do conhecimento. Definir riscos, entretanto, não é tarefa simples, pois o termo está carregado de controvérsias e uma infinidade de sentidos que podem ser adotados, a começar pela variedade de definições. Padiyar, Shankar e Varma (2004) demonstram a abertura conceitual, com alguns exemplos a seguir:

- Uma situação em que não existe um conhecimento do resultado final;
- A variação de um possível resultado que existe na natureza em uma determinada situação;
- Alta probabilidade de insucesso;

- O impacto de algo que está em curso sobre os objetivos e as metas estabelecidas, medido em termos de consequências ou probabilidade (PADIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

Para Padiyar, Shankar e Varma (2004), a essência do risco é caracterizada por três fatores: o evento, a probabilidade e o impacto. “O evento significa a possível ocorrência de algo que poderia impactar o investimento; a probabilidade é a chance de o evento de risco acontecer em determinado período de tempo e, por fim, o impacto que corresponde ao valor financeiro resultante da incidência do risco” (PADIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

A detecção e a distribuição dos riscos são especialmente complexas, sobretudo, em projetos de infraestrutura, como é o caso do presente estudo, pois carregam singularidades próprias em cada projeto, tornando as modelagens únicas e arriscadas por causa dos elevados custos financeiros associados e o longo tempo necessário para o início do retorno dos investimentos realizados. A maneira mais usual de formatar esse tipo de projeto é o *built, operate and transfer* (BOT), que tem como característica principal a transferência, para o parceiro privado, da responsabilidade de realizar todos os investimentos na construção e na compra dos equipamentos antes de começar a ser remunerado. Mais, essa contrapartida será realizada pelo governo ao parceiro privado, conforme regras preestabelecidas em contrato de longa vigência entre as partes, chegando a até 35 anos. Ao término do contrato, o bem deverá ser revertido para Administração Pública, como determina a Lei de PPP.

Repartir riscos exige estudos multidisciplinares, demandando elevados custos de transação e comportamentos *rent seeking*¹⁷ (MONZONI NETO, 2001). O desafio, portanto, é reduzir os riscos financeiros, aumentando a transparência e o comportamento colaborativo na relação público/privado, o que exige acurada análise na identificação e na alocação dos riscos.

O modelo de projeto do tipo BOT, utilizado no presente estudo de caso, obedece a três amplos estágios com diferentes perfis de risco: o desenvolvimento; a construção; e a operação. Na fase de desenvolvimento, o nível de negociação é extenso o que eleva o custo de oportunidade, além disso, o risco financeiro é alto, pois geralmente o financiamento disponível no início do projeto é limitado ao valor do patrimônio o que encarece o empreendimento (PADIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

¹⁷ O termo “caçar renda” foi introduzido na Economia em 1974 por Anne O. Krueger em um famoso artigo publicado na *American Economic Review*, com o título *The Political Economy the Rent Seeking Society* (KRUEGER, 1974). Esse artigo descreve a expressão “caçar renda” como o comportamento de um agente econômico que visa transferir renda através da égide do Estado, o que leva ao desperdício de recursos produtivos (MONZONI NETO, 2001).

A fase de construção também está sujeita a riscos elevados impulsionados pelos custos de financiamentos associados aos prazos mais longos para a conclusão da obra. Comparado a outros projetos industriais ou comerciais, a PPP geralmente exige altos investimentos e um período de construção mais longo o que resulta na necessidade capitalização dos juros da quantia emprestada até a conclusão da obra. Outros riscos que podem surgir nessa fase são falhas nas projeções do projeto, levando a uma subestimação dos custos da operação e, também, a superestimação da projeção da produção ou da demanda (PADIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

Já na fase de operação da PPP, diferentemente de um projeto industrial ou comercial, os custos são considerados relativamente baixos. Na lição de Padiyar, Shankar e Varma (2004, p. 6), “BOT Project can be described as a high-risk construction Project followed by a low-risk utility Project”. A expressão usada pelos pesquisadores indica a fase pré-contratual como a maior geradora de riscos de uma PPP. Segue abaixo o Quadro 2 com os riscos mais comuns nessa fase:

Quadro 2 – Tipos de riscos e formas de mitigação

Tipo de Risco	Descrição	Mitigação
Riscos de construção	São os relacionados à realização da obra, incluindo a aquisição e a regularização do terreno. Qualquer atraso nessa fase poderá refletir no aumento do custo final do projeto.	Desembaraçar todas as autorizações antes da assinatura do contrato; modelar indicadores para realizar pagamentos; prever multas por atrasos das etapas da obra.
Riscos políticos	Estão relacionados ao risco do país ou soberano, bem como ao risco legal.	Obter consenso político sobre a PPP; garantir marcos regulatórios e legais estáveis; oferecimento de seguros contra riscos políticos; envolvendo recursos financeiros de órgãos multilaterais de financiamento que possam pressionar, politicamente, países em desenvolvimento.
Riscos cambiais e outros riscos financeiros	São as variações das taxas de juros; a inflação e a desvalorização da moeda nacional que podem influenciar no custo operacional da PPP.	Prever, em contrato, possíveis alterações financeiras e possibilitar ajustes e atualizações da dívida.
Riscos operacionais	É a combinação dos riscos financeiros, tecnológicos e de inadequação do planejamento dos insumos necessários para a operacionalização da PPP.	Seleção adequada do parceiro privado; eficácia na aquisição de máquinas e insumos, de modo a atender à demanda do serviço; e previsão contratual de reserva financeira para suportar possíveis oscilações na demanda pelos serviços contratados.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Borges e Neves (2005) e Padiyar, Shankar e Varma (2004).

Um projeto de PPP de infraestrutura enfrenta vários riscos em um longo período de tempo e, além disso, em cada fase do projeto, os riscos são diferentes, exigindo rigor técnico nos estudos.

Na fase de engenharia e construção, o parceiro privado geralmente recorre a empréstimos para financiar atividades de construção, compra de equipamentos e outros custos pré-operacionais. Essa fase pode durar vários anos a depender do tamanho do projeto (BORGES; NEVES, 2005).

Na fase de início do projeto, os equipamentos são testados, há solicitação de matéria-prima, contrata-se mão de obra e o marketing é iniciado. A exposição a empréstimos pode aumentar durante essa fase devido a necessidades de capital de giro e pagamentos finais a empreiteiros e fornecedores. Só com o início do projeto é que será possível os pagamentos aos financiadores e aos fornecedores (PADDIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

Na fase de operação, o risco mais significativo é a inadequação da receita, especialmente, da perspectiva do serviço da dívida e do retorno aceitável aos investidores do projeto. Esse risco só irá ser reduzido à medida que os fluxos de caixa do projeto se estabilizarem e a exposição de credores e investidores diminuir (PADDIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

São fundamentais a detecção, a alocação e a mitigação eficiente dos riscos para que o projeto de PPP consiga fechar financeiramente e oferecer incentivos adequados durante a construção e a operação. Caso alguns riscos não sejam alocados adequadamente, os projetos podem ser financiados, mas os custos e as tarifas finais serão mais altos. Os patrocinadores e os credores sempre esperarão maiores recompensas por assumir riscos mais altos (PADDIYAR; SHANKAR; VARMA, 2004).

3.5.2 Garantias

Já as garantias, oferecidas pelo poder público nos contratos de parcerias, estão disciplinadas no art. 8º da Lei de PPP. O rol é bem amplo, mas o disposto no inciso I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), de longe é o que gera as maiores polêmicas (ROST, 2015). O inciso estabelece a possibilidade da vinculação de receitas como uma das opções de oferecimento de garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração nesse tipo de contrato.

Rost (2015) observa que juristas como Mello e Di Pietro manifestaram-se pela inconstitucionalidade dessa previsão legal. O pesquisador sustenta que a prestação de garantia

insculpida no § 4º do art. 167 da CF não tem o mesmo sentido que lhe é próprio no Direito privado, pois sua finalidade não é garantir credor algum, mas “preservar o equilíbrio entre o montante do empréstimo público, que é a dívida pública, e o valor da receita antecipada, evitando-se situações de desequilíbrio orçamentário” (ROST, 2015, p. 26). Mello é taxativo ao dizer que “a receita pública jamais pode ser vinculada a garantia de créditos de particulares, sob pena de escandalosa inconstitucionalidade” (MELLO, 2013, p. 739).

Harada (2005) também faz críticas, dizendo que a proibição de vinculação de receitas contida no art. 167, IV, da Constituição (BRASIL, 1988) só pode ser excepcionada em casos específicos, claramente elencados no dispositivo. A única remissão que nesse é feita, em relação ao tema de prestação de garantias, concerne a operações de crédito por antecipação de receita, ou a pagamentos de créditos da União (HARADA, 2005).

Aragão (2005) lembra que o FGP vem sendo impugnado por parte da doutrina sob o argumento de usurpação de prerrogativa do Poder Legislativo, uma vez que estaria criando uma categoria de credores especiais, fugindo, portanto, do que disciplina o art. 100 da CF. Harada (2005) é um dos mais contundentes críticos ao FGP. Nesse sentido, exarou parecer a pedido da Comissão de precatórios da OAB/SP:

Atenta contra os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade e da publicidade (art. 37 da CF); dribla o art. 165, § 9º, II da CF e o art. 36 do ADCT; infringe o art. 167, IV da CF; contraria o princípio da quantificação dos créditos orçamentários inserto no art. 167, VII; violenta o princípio da fixação prévia das despesas que está previsto no art. 167, II. Ademais, esvazia, em parte, o conteúdo dos arts. 70 e 71 da CF que cometem ao Congresso Nacional a importantíssima missão de fiscalizar e controlar os gastos públicos, ferindo de morte o princípio da legitimidade que deve presidir o controle sob o prisma da legalidade e da economicidade da execução orçamentária e financeira (HARADA, 2005, n.p.).

Aragão (2005), entretanto, não vê óbice na criação de entidade de direito privado pela União para desempenhar mister seu, já que o art. 37, *caput*, prevê as modalidades de entidades da administração indireta, inclusive, as de direito privado como as empresas públicas e as de economia mista (ARAGÃO, 2005). O pesquisador também rebate a crítica de Harada (2005) de que o FGP seria incompatível com o art. 165, § 9º da CF (BRASIL, 1988), que impõe lei complementar para estabelecer “as condições para a instituição e funcionamento de fundos”, e com o art. 171 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) – Lei ordinária com força passiva de lei complementar, “que vedaria que os fundos se prestassem a garantir dívidas pecuniárias” (ARAGÃO, 2005, p. 130). Aragão (2005) explica que aquilo o dispositivo constitucional exige é uma lei complementar que discipline “genericamente” a instituição e o funcionamento de

fundos e que isso já foi atendido com a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964). Explica, ainda, que a alegada violação ao art. 71 da referida Lei de que “as receitas dos fundos se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços” estaria perfeitamente atendida quando “garantir dívidas necessárias à realização de projetos de infraestrutura essenciais ao desenvolvimento nacional” (ARAGÃO, 2005, p. 130).

O FGP, no entendimento de Sundfeld e Câmara (2004), apesar de não possuir expressamente personalidade jurídica não o afasta das características de uma pessoa jurídica, já que possui patrimônio, obrigações e direitos próprios, nos termos do art. 16, § 1º da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), comparando-o a categorias atípicas como o espólio e o condomínio. Aragão (2005) corrobora com esse entendimento e se expressa da seguinte forma:

O FGP [...] e o fato de ser administrado por outra pessoa jurídica não impede essa sua caracterização, já que é perfeitamente possível que a administração até mesmo de pessoas jurídicas propriamente ditas seja atribuída a outra pessoa jurídica. Tanto é assim que, em caso de se ter que propor uma ação contra o FGP, deverá ele próprio ser acionado, não a União, o que acarretaria o mecanismo de pagamento por precatório. Tampouco será acionada a pessoa jurídica que o administra, que não o tem como uma propriedade sua. O réu em uma ação dessas será o próprio FGP, representado pela instituição financeira que o administra, da mesma forma que ações são propostas contra o Espólio, representado por seu inventariante (ARAGÃO, 2005, p. 131).

A constituição de garantia, na forma de fundo-garantia, além de atentar para o princípio da economicidade, pois não requer estrutura institucional, também é vantajosa se comparada ao de empresa-garantia, já que disposições no art. 10 da Lei de PPP c/c art. 5º, XXXVI da CF asseguram a quitação de todos os débitos por ele garantidos em contratos antes de sua extinção, o que não aconteceria com a empresa-garantia que pode, a qualquer tempo, ser extinta por lei superveniente (ARAGÃO, 2005).

No âmbito do Poder Legislativo, a partir da Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), que alterou a Lei da 11.079/2004 (BRASIL, 2004), possibilitou que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal também contratasse PPP (BRASIL, 2004). Dessa forma, o art. 8º da referida Lei, autoriza os órgãos do Poder Legislativo a instituir ou utilizar de fundos especiais como uma das formas de prestar garantias ao parceiro privado, que poderia ser um fundo especial garantidor da PPP.

Em que pese esse mecanismo de garantia ainda não ter sido utilizado no Legislativo Federal, já há experiência na Câmara Municipal do Recife (CMR) nesse sentido. O Poder Legislativo local criou com a Lei Municipal nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), alterada pela Lei nº 18.347/2017 (RECIFE, 2017), o Fundo Especial com o “objetivo específico de

construção ou aquisição de edifício ou de terreno, bem como aquisição do mobiliário necessário ao funcionamento da sede do Poder Legislativo, inclusive para o exercício de suas atividades administrativas” – art. 1º (RECIFE, 2017). Trata-se de medida inovadora que será melhor explorada na seção 4 do estudo de caso.

O Poder Judiciário, por sua vez, não foi autorizado expressamente a contratar PPP, de acordo com a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), mas tentou percorrer esse caminho para a construção de comarcas no interior do maranhão, o que provocou muita polêmica, inclusive com decisão do Conselho Nacional de Justiça. Esse caso, aliás, foi o propulsor para o Poder Legislativo procurar alteração legal para sua inclusão expressa na Lei como órgão autorizado a contratar PPP. A próxima seção será para a análise de caso.

3.5.3 A decisão do CNJ na utilização de PPP no Poder Judiciário

Nesta seção, o trabalho analisa a polêmica tentativa de utilização da PPP pelo Poder Judiciário. Levantar essa questão é importante, pois tem relação direta com as medidas tomadas pelo Poder Legislativo, que o autorizou a estruturar sua PPP.

O texto original da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) conferia à Administração Pública (com iniciais maiúsculas) a legitimidade para realizar PPP, no caso, o Poder Executivo. Esse entendimento se consolidou com a decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) referente ao julgamento, em sede de consulta apresentada pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), em 2011, relativo à formalização de PPP para a construção e aparelhamento de novos fóruns em comarcas do interior do estado (BRASIL, 2014a). Apesar de a decisão referir-se apenas ao Poder Judiciário, a inteligência dos argumentos, utilizados no voto do Ministro Ayres Britto, impactou diretamente na possibilidade de o Poder Legislativo realizar sua PPP.

O Relator da Consulta, Conselheiro Paulo Tamburini (BRASIL, 2014a), em que pese reconhecer o mérito da estruturação da PPP do Judiciário, recomendou a formação de grupo de trabalho para propor ao Plenário do CNJ a regulamentação da matéria. Seu Voto, entretanto, foi vencido pelo Voto-Vista do Ministro Ayres Britto, que divergiu quanto ao mérito, ou seja, negou a possibilidade de o Poder Judiciário firmar PPPs para o desempenho de suas atividades-meio.

O primeiro argumento utilizado pelo Ministro foi que a Lei Federal de PPP se referia à “Administração Pública”, em vários dispositivos da Lei, grafada com iniciais maiúsculas e que, por isso, sua utilização estaria restrita ao Poder Executivo, inferindo, portanto, a

impossibilidade de sua utilização pelos outros dois poderes: Poder Legislativo e Poder Judiciário. Abaixo, segue transcrição do Voto-Vista do Ministro Ayres Britto.

[...] É dizer: não por acaso a lei se refere à “Administração Pública”, com iniciais maiúsculas, e não à “administração pública” inteiramente grafada com letras minúsculas. Isso ao lado das entidades que integram a Administração Pública indireta (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas). Tudo a sinalizar que seu âmbito pessoal de incidência é mesmo o conjunto de órgãos e entidades do Poder Executivo, e não o conjunto de órgãos de qualquer dos outros dois Poderes do Estado, no desempenho da função administrativa. [...] O Poder Executivo, diferentemente dos Poderes Legislativo e Judiciário, pode atuar tanto por meio de entidades quanto por intermédio de órgãos [...] daí os dois conceitos básicos de administração pública: a administração que se estrutura tão-só em atividades – objetivamente, portanto – e aquela que se estrutura em órgãos e entidades (subjetivamente, por conseguinte, e com as letras iniciais maiúsculas [...]) (BRASIL, 2014a).

À época, a decisão provocou reações de nomes consagrados no estudo e na estruturação de PPPs. Abaixo segue trecho de artigo da lavra de Lavourinha e Ribeiro que contrapõe o argumento utilizado pelo Ministro nos seguintes termos:

[...] O seu argumento implica dizer que se a Lei Federal de PPP tivesse utilizado a expressão administração pública com letras minúsculas seria viável o Poder Judiciário contratar as PPPs. Apesar desse argumento não nos surpreender – em vista do formalismo tão comum nos nossos operadores do direito – achamos que uma decisão tão importante sobre a possibilidade de utilizar o potencial das PPPs para aumentar a eficiência da prestação do serviço jurisdicional não deveria ser tomada por esse tipo de peripécia hermenêutica (LAVOURINHA; RIBEIRO, 2015).

Há, de fato, no Direito Administrativo, a distinção entre o sentido subjetivo e o sentido objetivo da expressão “Administração Pública”, grafada com maiúsculas ou minúsculas, como ensina Cunha Júnior:

Na doutrina, a expressão Administração Pública, grafada em maiúsculas, indica o ente que exerce a gestão dos negócios públicos, ou seja, o Estado-administrador (entidades e órgãos administrativos), aqui tomado em sentido estrito, excludente do Estado-legislador e Estado-juiz. Já a expressão administração pública, grafada em minúsculas, indica atividade ou função administrativa (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 28).

Sem entrar no mérito da discussão, se há ou não rigor demasiado na hermenêutica jurídica no voto do Ministro, o fato é que a elaboração desse argumento, para Lavourinha e Ribeiro (2015), não considerou alcançar estatura suficiente para “construir uma solução a esse

problema que possibilite um acesso mais digno à justiça sem que o Estado tenha que despender vultosos recursos públicos, cada vez mais escassos” (LAVOURINHA; RIBEIRO, 2015).

A sequência do Voto do Ministro desenvolve argumento que desvincula a figura do usuário dos serviços públicos ao da missão do Poder Judiciário, pois considera apenas o Poder Executivo como o “único Poder estatal voltado para o atendimento de necessidades tão permanente quanto coletivamente sentidas” (BRASIL, 2014a, p. 5). Por isso, não caberia aos órgãos do Poder Judiciário fazer a gestão dos interesses, cada vez mais frequentes, dos administrados. Acrescenta o Ministro que “serviço público é constitutivo de atividade inteiramente estranha aos misteres do Poder Judiciário e que, nesse caso, não faz sentido distinguir atividade meio ou fim, pois essas duas atividades se confundem na dinâmica do Poder Executivo” (BRASIL, 2014a, p. 5). Nesse ponto do Voto, cabe mais esclarecimentos sobre as diferenças fundamentais entre os institutos da concessão patrocinada e da concessão administrativa, como se vê a seguir.

Na seção 3.2 do referencial teórico, a lição de Aragão (2005) esclarece que a concessão administrativa é, de fato, delegação de atividades administrativas, não necessariamente de serviços públicos, diferenciando, portanto, a empreitada de uma concessão. O autor insiste em fazer essa diferenciação, pois ensina que os institutos trazem, para o mundo jurídico, consequências práticas diferentes quanto à responsabilidade objetiva, à reversão de bens, à subcontratação, a todas as obrigações do poder concedente e da concessionária, à garantia com os direitos emergentes da concessão que são aplicáveis às delegações de atividades administrativas, e não às demais modalidades de contratos administrativos.

Na concessão patrocinada, art. 2º, § 1º da Lei de PPPs (BRASIL, 2004), há cobrança de tarifa ao usuário, o que configura desenvolvimento de atividade econômica. Nesse caso, realmente causaria estranheza a gestão desse tipo de atividade por qualquer um dos Poderes Legislativo ou Judiciário. Mas com relação à concessão administrativa, § 2º do mesmo artigo, não há o desenvolvimento de atividade econômica nem cobrança de tarifas aos usuários. Trata-se de contrato de prestação de serviços de que a administração pública é a usuária final das instalações e serviços disponibilizados pela PPP (ARAGÃO, 2005).

Nesse mesmo sentido, contrapondo-se ao argumento do Voto do Ministro, Lavourinha e Ribeiro (2015) observam que a decisão ignorou o fato de o Judiciário ser o maior interessado na prestação jurisdicional mais eficiente, que poderia ser viabilizada por estrutura física e suporte adequado. Na visão dos autores, não justificaria, portanto, a transferência da responsabilidade de gerir os contratos de uma PPP do Judiciário para o Poder Executivo (LAVOURINHA; RIBEIRO, 2015).

Apesar de a decisão do CNJ ter impossibilitado o Poder Judiciário de realizar PPP, outros órgãos desse poder têm buscado soluções semelhantes à estruturação de PPP para continuarem atendendo às crescentes demandas dos cidadãos. Num ambiente de constantes restrições de recursos públicos e de redução do poder discricionário, os gestores públicos são cada vez mais instigados a serem criativos na resolução de seus problemas e cumprimento de suas missões.

Como o tema é complexo, esta pesquisa buscou casos semelhantes no site do Tribunal de Contas da União (TCU). O instituto da PPP também foi discutido na esfera do TCU por ocasião de consulta formulada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSTJ) acerca da aplicabilidade do art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), às contratações de locação sob medida de imóvel a ser construído de acordo com parâmetros mínimos estabelecidos por órgão ou entidade da Administração Pública (BRASIL, 2014a). Apesar de a consulta não estar relacionada diretamente ao instituto da PPP, há, no bojo de sua discussão, importantes ponderações sobre sua utilização na Administração Pública, inclusive, em órgãos do Poder Judiciário.

O instituto da locação sob medida, também conhecida mundialmente como *Built-to-Suit*, é uma modalidade de locação que permite suprir a indisponibilidade financeira e orçamentária do ente público ou privado para a aquisição, a locação, a construção ou a adaptação de imóveis. No caso em análise, servirá para o funcionamento de órgãos e entidades da Justiça do Trabalho.

Essa modalidade de contratação no direito brasileiro, antes considerada como contrato atípico, passou a ser reconhecida com a sanção da Lei nº 12.744/2012 (BRASIL, 2012), que modificou a Lei nº 8.245/1991 (BRASIL, 1991), acrescentando-lhe, entre outras alterações, o art. 54-A, cujo *caput* afirma *in verbis*:

Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei (BRASIL, 2012).

Em apertada síntese, o dispositivo acima autoriza a locação de um imóvel construído pelo futuro locador, conforme especificações predefinidas pelo futuro locatário. Ou seja, o locador-investidor, em regra, adquire o terreno, elabora os projetos, constrói e entrega o imóvel pronto e recebe a remuneração pelo uso do imóvel e pelo retorno dos investimentos alocados,

com a possibilidade de securitização do contrato, cujos títulos terão como lastro o valor dos aluguéis acordados. Para o locatário, pesam as responsabilidades de definir o local do imóvel, aprovar os parâmetros dos projetos, fiscalizar a obra e realizar os pagamentos que, normalmente, englobam os aluguéis, o investimento e a customização do imóvel.

Na administração pública brasileira, apesar de a permissão legal só ter surgido em 2012, há casos de chamamento público para a contratação sob medida realizado pela Caixa Econômica Federal, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, do Fórum Trabalhista de Guarapari, pela Justiça Federal nos Estados do Rio de Janeiro e do Paraná e de Campo Mourão, conforme pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013).

O interessante é que, em vários desses órgãos da Justiça do Trabalho, a construção sob medida foi realizada em terreno da própria administração pública e, no processo licitatório, foram incorporados alguns mecanismos da Lei de PPPs, a exemplo do que ocorreu em Campo Mourão (BRASIL, 2013). Nesse caso, o Voto do Relator traz relato de servidor da justiça trabalhista do Paraná que justificou a contratação nos seguintes termos:

A recomendação do Conselho Nacional de Justiça para que os Tribunais adotem políticas administrativas com vistas a substituir imóveis locados ou cedidos por próprios impôs a reformulação dos mecanismos tradicionais para superar os entraves e obter soluções. A contratação “built-to-suit”, desenvolvido em caráter experimental na Justiça Federal – Seção Judiciária do Paraná, foi concebida para implementar a nova política contornando a ausência de orçamento para construção (investimento) e edificando um imóvel adequado para sediar a Subseção de Campo Mourão utilizando-se do orçamento destinado ao aluguel de imóveis (despesa corrente). Nos moldes de uma parceria público-privada, o particular constrói em terreno da União, sobre o qual se constitui direito de superfície, aluga o imóvel à Administração por tempo determinado, o qual, com o término da vigência do contrato de locação, consolida-se definitivamente ao patrimônio público. A conjugação de diversos institutos do direito público e privado confere a estabilidade jurídica necessária para a realização do objetivo público (BRASIL, 2013, p. 4).

A solução relatada acima, de fato, incorporou várias características de uma PPP como: construção, sob concessão, em terreno da Administração Pública; realização de concorrência pública; adequação do imóvel às necessidades do órgão público; pagamentos de aluguéis e investimentos ao particular; contrato com prazo determinado; e reintegração do bem ao patrimônio público ao final do prazo. A avença só não se configurou totalmente como PPP, porque, no contrato, não havia a prestação de serviços como manutenção predial, segurança e automação predial.

Nesse sentido, o modelo de contratação sob medida adotado mereceu críticas do Relator revisor, Ministro Benjamin Zymler, que sugeriu, como alternativa mais econômica e segura, justamente a realização de PPP. O Ministro se manifestou nos seguintes termos:

[...] saliento que o preço avençado para a locação sob medida será necessariamente maior que aquele estabelecido para uma locação convencional. Afinal, a contraprestação paga pela Administração Pública deverá não só remunerar o uso do bem pelo Poder Público, mas também deverá permitir a amortização, ainda que parcial, dos investimentos feitos pelo proprietário do imóvel. Por via de consequência, o valor de mercado a ser considerado para efeitos de avaliação do montante a ser pago pela Administração deverá considerar essa especificidade do contrato sob comento. Considerando que o contrato pode prever a reversão do bem locado para a Administração, saliento caso exista essa previsão, o valor mensal será ainda maior.

[...]

No presente caso, tem-se que a “locação sob medida” de imóveis por entes públicos pode estar associada à prestação de serviços prediais. Por via de consequência, nessa hipótese, pode ser celebrada uma PPP na modalidade “concessão administrativa” (BRASIL, 2013, p. 5-6).

Considerando todas as características relatadas e associadas à possibilidade de inclusão de serviços prediais no contrato de locação sob medida em comento, o Ministro sugeriu que se fizesse uma parceria público-privada administrativa nos termos do art. 2º, § 2º da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004): “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004).

Entre as principais vantagens de utilização da PPP, o Ministro citou a transferência de *expertise* de gestão de PPP da iniciativa privada para o ente público; marco legal definido; experiência nacional e internacional na utilização da modalidade; prazo de vigência longo (até 35 anos) para a amortização dos investimentos realizados pelo parceiro privado; vinculação dos pagamentos a metas de qualidade dos serviços prestados; e critérios definidos para pagamentos do valor inicial e dos reajustes ao parceiro privado. Como desvantagem, foi apontada a complexidade de gestão desse tipo de (BRASIL, 2013). Por fim, o voto do Ministro finaliza recomendando a contratação de PPP como alternativa para as futuras situações semelhantes ao caso em comento nos seguintes termos:

Com espeque nessas considerações, entendo que a celebração de uma parceria público-privada deve, no mínimo, ser considerada uma alternativa à locação sob medida de imóveis pela Administração Pública. Assim sendo, julgo

adequado recomendar ao consulente que, no futuro, avalie a conveniência e a oportunidade da adoção dessa solução (BRASIL, 2013, p. 15).

A decisão do TCU ofereceu solução alternativa à demanda, com a utilização do instrumento de PPP. Diante da restrição fiscal em que o País convive e o aumento das demandas por serviços públicos, os gestores são cada vez mais exigidos no sentido de buscar soluções eficientes e criativas, dentro dos já restritos poderes discricionários. Longe de confrontar as visões do CNJ e do TCU, as decisões abrem a possibilidade de se discutir a utilização da PPP para a solução dos problemas estruturais, sobretudo, das atividades-meio, com a gestão direta dos Poderes Legislativo e Judiciário.

4 METODOLOGIA

Este capítulo se dedicará aos processos metodológicos, às modelagens das PPPs das Instituições e dos procedimentos para coleta de dados que deram suporte aos processos de trabalho das Instituições e, conseqüentemente, do objeto desta pesquisa.

4.1 PROCESSOS METODOLÓGICOS

A abordagem qualitativa foi a escolhida para responder à seguinte pergunta-problema desta pesquisa: quais são as possibilidades e os desafios a serem enfrentados na implantação de Parceria Público-Privada em Casas Legislativas.

A abordagem qualitativa surgiu no âmbito das Ciências Sociais, mais especificamente na Antropologia e na Sociologia, a partir da segunda metade do século XIX, mas só ganhou notoriedade na década de 1970 com estudos sobre as organizações (GODOY, 1995). A pesquisa qualitativa se apresenta como a mais adequada para esse trabalho, pois tem como foco estudos que não buscam medição objetiva e quantificação de resultados, mas “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada” (GODOY, 1995, p. 58).

Uma das características básicas da pesquisa qualitativa é o fato de ela ter o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como elemento essencial, uma vez que este constitui “o instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados” (GODOY, 1995, p. 62). Por ser essencialmente descritiva, a pesquisa qualitativa tem como foco averiguar, a partir da perspectiva dos participantes, como determinado fenômeno se manifesta em toda sua complexidade, o seu foco de análise acaba sendo o processo, e não o mero resultado (GODOY, 1995).

A opção da abordagem qualitativa desse trabalho fundamentou-se pela necessidade de compreensão dos processos que levaram às decisões e às atividades intrínsecas das modelagens dos projetos de Parcerias Público-Privadas da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal do Recife, bem como de obter as percepções dos indivíduos que atuaram em todo esse processo e das lições aprendidas. Como o objeto do estudo são as duas Casas Legislativas, o estudo de caso se mostrou o mais adequado.

Nesse linde, a pesquisa visa detalhar o ambiente, o sujeito, a situação particular ou uma análise de acontecimentos contemporâneos, ora pela observação direta, ora pela realização de entrevistas. Nesse sentido, Yin (2010) assim ensina que:

O estudo de caso é preferido no exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O estudo de caso conta com muitas das mesmas técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidência geralmente não incluídas no repertório, do historiador: observação direta dos eventos, sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos. (YIN, 2010, p. 32).

Corroborando esse entendimento, Martins (2008, p. 11) ressalta que “mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa”.

Este estudo de caso, portanto, terá um importante detalhamento das ações realizadas durante toda a etapa pré-contratual da estruturação das PPPs, com as percepções dos indivíduos envolvidos até o recebimento da proposta, no caso da Câmara dos Deputados; e um levantamento de todos os documentos produzidos pela Câmara Municipal do Recife, com a obtenção de dados a partir dos documentos e das falas dos indivíduos envolvidos no processo. De posse desses dados e percepções, proceder-se-á a um comparativo entre as fases e os procedimentos realizados pelas Casas Legislativas com a legislação, doutrina, procedimentos e melhores práticas adotadas na estruturação de PPP.

Tratando a PPP em Casas Legislativas como um processo de inovação e mudança organizacional, a escolha do estudo de caso se mostra o tipo de pesquisa apropriado para se compreender esse fenômeno que se desenvolve dentro de um determinado contexto a partir da análise do comportamento organizacional em estudo (GODOY, 2010).

A pesquisa bibliográfica, a coleta documental, a resposta à questionário e a realização de entrevistas semiestruturadas compõem os procedimentos metodológicos deste trabalho. Nesse sentido, Gil assim se leciona: “A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas” (GIL, 2008, p. 30).

O material da pesquisa bibliográfica deste trabalho, num primeiro momento, foi composto da doutrina jurídica acerca do instituto das Concessões Públicas, Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995a) e, em especial, dos tipos que compõem as Parcerias Público-Privadas (PPP), disciplinadas na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), por decretos do Poder Executivo, por normativos das Casas Legislativas e por decisões judiciais. Além disso, um breve estudo comparado com países da Europa e da América do Sul foi realizado como forma de expor nuances da abrangência do instituto, revelando o caminho percorrido, as melhores práticas e o

estado da arte nesses diferentes países, em comparação ao estágio de desenvolvimento do instituto no Brasil.

Com relação à pesquisa documental, o trabalho será de consulta à legislação referente e aos normativos da Câmara dos Deputados, dos Projetos de Leis, dos decretos, dos Pareceres Jurídicos, Acórdãos, decisões judiciais e das decisões Administrativas, relacionados ao tema. Também será consultada a legislação do Estado de Pernambuco, da cidade de Recife relacionadas à estruturação de PPP e de normativos da Câmara Municipal do Recife.

4.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS

Para que a pesquisa possa garantir a confiabilidade das evidências de um estudo de caso, a coleta de dados deve seguir três princípios: o uso de múltiplas fontes de evidência; a construção de uma base de dados; e a atenção em se manter um encadeamento de evidências, de modo que um observador externo consiga transitar das questões iniciais do estudo para as conclusões finais e vice-versa (YIN, 2010).

A de utilização de múltiplas fontes de evidência é uma das principais características de um estudo de caso, pois possibilita que haja uma transposição de linhas de investigações, na qual os dados coletados servirão para checagem e confirmação das informações extraídas das entrevistas e das análises de documentos e da legislação. Daí a importância de que essas fontes de evidências tenham o mesmo conjunto de variáveis como referencial para a devida checagem desses dados.

As variáveis dessas análises foram definidas a partir dos principais fatores críticos que podem influenciar no sucesso de uma PPP. Os estudos sobre os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) estão cada vez mais presentes na doutrina internacional, pois evidenciam análises que funcionam como alertas de problemas futuros que podem comprometer o sucesso de uma PPP.

Nesse linde, é comum associar à PPP vantagens como captação de investimentos privados e a obtenção de melhor *Value for Money (VFM)*, face à transferência de riscos para o setor privado (*Organization for Economic Co-operation and Development*, 2008). Além disso, há uma ideia de que a iniciativa privada é mais eficiente que o poder público e mais propensa à inovação e à especialização técnica (HOFMEISTER; BORCHERT, 2004 *apud* FIRMINO, 2018). Ocorre que em pesquisa empírica de Hodge e Greve (2007), a aferição do VFM das PPP têm demonstrado resultados conflitantes quanto ao seu bom desempenho, ou seja, nem sempre apenas um bom *VMF* representa sucesso em uma PPP.

Corroborando com esse entendimento, Firmino (2015) traz, em sua pesquisa, análises de dados da experiência internacional do Banco Mundial sobre o assunto, identificando diversos fatores críticos à celebração de PPP. De acordo com a pesquisadora, a Organização classifica esses fatores em:

Fatores “a montante, os mais relevantes para o sucesso das PPP e, segundo essa organização, salientam-se o consenso e compromisso político, a existência de uma estratégia setorial apropriada (política de PPP), o ambiente regulatório e a capacitação institucional e adoção de boas práticas. Entre os fatores a jusante, colocam-se os referentes à execução das PPP, como a capacidade de investimento financeiro, capacidade técnica e exequibilidade do projeto (FIRMINO, 2015, p. 1272).

Como a presente pesquisa se restringe à etapa pré-contratual da PPP, o que se refere aos fatores “a montante” do trabalho de Firmino (2018), a presente pesquisa traz, na seção 3.5, um apanhado dos principais FCS presentes nessa etapa. Ao longo do processo de análise das informações documentais e das entrevistas, o esforço será para identificar esses FCS, que serão subdivididos em três grupos de variáveis: Variáveis Políticas; Variáveis Técnicas e Institucionais; e Resultados, como pode ser verificado no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Relação entre os Fatores Críticos de Sucesso (FCS), as dimensões alcançadas no estudo de caso e a fonte de pesquisa

FATORES CRÍTICOS		DIMENSÕES	FONTE DE DADOS
Variáveis Políticas	Compromisso político	- Decisão política com relativo consenso; e - Situação política institucional estável.	Entrevista e Questionário
	Transparência e <i>Accountability</i>	- Publicação de informações relativos à PPP; - Procedimentos para a seleção de parceiros.	Documento e Questionário
	Escolha do modelo de PPP	- Avaliação de custo-benefício favorável à realização do projeto; - Previsão orçamentária e financeira para a realização do projeto.	Documento; Entrevista e Questionário
Variáveis Técnicas e Institucionais	Existência de Legislação	- Lei geral de PPP; - Legislação interna para a contratação de PPP; - Definição de mecanismos de pagamentos e de repartição de benefícios; matriz de riscos; garantias; indicadores; renegociação; saída e cessação do contrato.	Documento
	Capacitação Institucional	- <i>Expertise</i> da Instituição em PPP; - Capacitação dos servidores para não dependência de consultores externos; - Existência de unidade de PPP ou convênio com outros órgãos que possuam; - Governança em PPP.	Entrevista; Documento e Questionário

continua

continuação

Variáveis Técnicas e Institucionais	Relacionamento com parceiros privados	- Sondagem preliminar com o mercado para aferir o interesse; - Procedimentos concursais delineados; cadernos técnicos; encargos; indicadores técnicos.	Entrevista; Documento e Questionário
	Ambiente Econômico e Financeiro	- Situação econômica da Instituição estável; - Política Econômica favorável; - Mercado financeiro disponível.	Documento e Entrevista
Resultados	Fatores facilitadores	- Facilidades externas à condução técnica da modelagem; - Facilidades internas à condução técnica da modelagem	Entrevista e Questionário
	Fatores dificultadores	- Dificuldades externas à condução técnica da modelagem; - Dificuldades internas à condução técnica da modelagem.	Entrevista e Questionário
	Avaliação da Instituição	- Legado para a instituição; - Resultado efetivo alcançado.	Entrevista; Documento e Questionário

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Firmino (2018) e The Word Bank (2011).

Nas **Variáveis Políticas**, a pesquisa buscou informações sobre: o consenso e o compromisso político da instituição com relação ao projeto de PPP nas dimensões do grau do consenso obtido e da estabilidade política do momento; transparência e *accountability* nas dimensões da publicação das informações e dos procedimentos para a escolha do parceiro; e da escolha do modelo de PPP nas dimensões da análise do custo-benefício e da previsão financeira e orçamentária planejada.

Nas **Variáveis Técnicas e Institucionais**, o foco foi nas informações sobre a adequação e a maturidade da legislação para a realização da PPP. Além disso, nessas variáveis, pretende-se verificar qual era o grau de *expertise* das equipes técnicas para a condução da PPP; se a Instituição possuía estrutura adequada ou se foram criadas essas estruturas; e se houve colaboração de agentes externos no planejamento e na elaboração do anteprojeto ou do projeto da PPP.

Nas **Variáveis dos Resultados**, o que se pretendeu foi obter as informações sobre os fatores facilitadores e dificultadores ao longo do projeto e, daí, registrar as lições aprendidas para que seja possível qualificar futuras PPP em Casas Legislativas.

4.3 PROCEDIMENTOS PARA AS ENTREVISTAS

Parte fundamental, neste estudo de caso, são as entrevistas qualitativas a serem realizadas. Sua utilização visa a análise das perspectivas dos atores envolvidos no fenômeno

em estudo, pois permite o conhecimento dos dilemas enfrentados e uma melhor compreensão dos fatos vividos. Nesse sentido, Poupart *et al.* (2012) argumentam que

Do exame das justificativas habitualmente alegadas pelos pesquisadores para recorrer à entrevista de tipo qualitativo, três tipos de argumentos se destacam. O primeiro é de ordem epistemológica: a entrevista de tipo qualitativo seria necessária, uma vez que uma exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais é considerada indispensável para uma exata apreensão e compreensão das condutas sociais. O segundo tipo de argumento é de ordem ética e política: a entrevista de tipo qualitativo parece necessária, porque ela abriria a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais. Destacam-se, por fim, os argumentos metodológicos: a entrevista de tipo qualitativo se imporia entre as “ferramentas de informação” capazes de elucidar as realidades sociais, mas, principalmente, como instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores (POUPART *et al.*, 2012, p. 216).

Sob tal viés, as entrevistas serviram para averiguar a percepção dos envolvidos quanto às possibilidades e aos desafios políticos e técnicos a serem enfrentados para tornar realidade uma PPP, tanto na CD, quanto na CMR.

O formato da entrevista foi o semiestruturado, em que, apesar de haver definição prévia de um roteiro de questões pensadas para o pesquisador, a flexibilidade foi importante para possibilitar a formulação de novas perguntas, tendo em vista as diversas visões dos entrevistados submetidos ao processo de entrevistas. Yin (2010), assim, considera que,

Em geral, as entrevistas são uma fonte essencial de evidência do estudo de caso porque a maioria delas é sobre assuntos humanos ou eventos comportamentais. Os entrevistados bem-informados podem proporcionar insights importantes sobre esses assuntos ou eventos. Eles também podem fornecer atalhos para a história prévia dessas situações, ajudando-o a identificar outras fontes relevantes de evidência (YIN, 2010, p. 135).

As entrevistas, na maior parte, foram realizadas presencialmente, dado que o contato com os entrevistados propicia a flexibilidade das perguntas, o surgimento de novos questionamentos e, conseqüentemente, a extração ao máximo das informações e das percepções dos que atuaram em algum momento do processo, objeto da pesquisa.

Cabe aqui fazer algumas observações a respeito da coleta de informações. As entrevistas presenciais, que seriam realizadas na CMR, entretanto, não se concretizaram em razão da ocorrência da pandemia da Covid-19. Nesse contexto que impossibilitou o tráfego e o contato físico entre entrevistados e entrevistador, as perguntas das entrevistas foram transformadas em questionário, encaminhadas e respondidas, remotamente. Após o

recebimento das respostas, houve contato telefônico e por e-mail com gestores daquela instituição para confirmar as respostas e sanar algumas dúvidas. Mesmo com essas medidas, houve demora e muita dificuldade para a obtenção de respostas conclusivas dos gestores sobre a experiência da CMR com sua PPP. Algumas perguntas não foram respondidas e muitas delas, expressas no estudo de caso da CMR (seção 4), só foram possíveis a partir de acurada análise dos poucos documentos produzidos no âmbito da própria Casa Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, da legislação do município e de matérias jornalísticas da época a respeito do assunto.

Prosseguindo, a seleção das unidades de análise guarda relação com as experiências que as duas Casas Legislativas vivenciaram relacionadas à estruturação de Parceria Público-Privada no âmbito de suas instituições. Robert Yin afirma que “a seleção da unidade de análise apropriada é uma consequência quando você especifica exatamente suas questões de pesquisa primárias” (YIN, 2010, p. 52). Como o problema da pesquisa é: quais são as possibilidades e os desafios a enfrentar na estruturação de PPP no Poder Legislativo? A intenção será de explorar a experiência inacabada da Câmara dos Deputados, mas bastante noticiada nacionalmente como a PPP do “Parlashing”; e a PPP para a construção da sede da Câmara Municipal do Recife, que teve uma Lei municipal constituindo um fundo especial destinado, exclusivamente, para esse fim.

Para as entrevistas, optou-se por elaborar roteiro semiestruturado, portanto aberto, a fim de colher as impressões dos agentes atuantes no processo quanto aos fatores críticos que podem influenciar no sucesso da estruturação da PPP, baseados nos FCS já mencionados no Quadro 4.

Os questionamentos, portanto, servirão para identificar a ocorrência dos FCS ao longo do projeto e foram realizados para os colaboradores que, em algum momento, atuaram na estruturação das PPPs das unidades em estudo. O roteiro seguido foi o do Quadro 4, logo a seguir:

Quadro 4 – Relação entre variáveis dos fatores críticos da pesquisa e perguntas da entrevista

FATORES CRÍTICOS		VERIFICAÇÃO EM ENTREVISTA/QUESTIONÁRIO
Variáveis Políticos	Decisão política	Como se deu a decisão de optar pela PPP? Que fatores influenciaram essa decisão? Havia estabilidade política no momento da decisão? Houve transparência quanto às informações da PPP? Quais medidas foram tomadas para garantir essa transparência? Houve análise de custo-benefício para a escolha do modelo de PPP?

continua

continuação

Variáveis Técnicas e Institucionais	Existência de legislação	Havia autorização legal para que a Instituição contratasse uma PPP? Havia legislação específica para a realização de PPP pela Instituição? Houve definição inicial dos parâmetros de pagamentos, benefícios, riscos, garantias e cessação do contrato?
	<i>Expertise</i> da Instituição	A Instituição possui histórico de realização de PPP? A Instituição teria servidores com experiência e capacitação suficientes para estruturar e gerenciar uma PPP? Houve capacitação específica para a realização de PPP?
	Existência de estrutura administrativa e processos de trabalho para administrar uma PPP	Na Instituição, havia órgãos internos capazes de suportar uma PPP? Houve criação de órgão específico para a gestão da PPP?
	Existência de garantias	Quais garantias poderiam ser oferecidas ao parceiro privado? Quais garantias seriam exigidas do parceiro privado?
	Órgão Gestor da PPP ou Fundo Gestor da PPP?	Como seria o exercício do órgão gestor da PPP? Existe esse órgão? Seria utilizado o órgão do Poder Executivo?
Resultados	Fatores facilitadores e Fatores dificultadores	Quais os resultados alcançados pela PPP? Que fatores impulsionaram esses resultados? Que fatores limitaram esses resultados?
	Avaliação da Organização	Qual a avaliação da decisão tomada? Qual a avaliação sobre a condução do processo? Quais as lições apreendidas?

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Firmino (2018).

O Quadro 4 acima, portanto, representa a relação dos questionamentos que serão realizados nas entrevistas com os gestores, baseados nos principais fatores críticos tratados pela doutrina internacional já tratados no quadro anterior.

Nas **Variáveis Políticas**, as perguntas das entrevistas tiveram como foco informações sobre o consenso e o compromisso político da Instituição com relação ao início do projeto de PPP. O objetivo é obter informações se, na visão dos gestores, houve e como foi obtido esse entendimento entre Mesa Diretora, gestores, iniciativa privada e sociedade para a realização dessa PPP.

Nas **Variáveis Técnicas e Institucionais**, buscou-se informações sobre se havia e qual o nível de maturidade da legislação para a realização da PPP. Além disso, nessas variáveis, pretende-se aferir qual era o grau de *expertise* e maturidade das equipes técnicas para a condução da PPP; se a Instituição possuía estrutura adequada ou se foram criadas essas estruturas; e se houve colaboração de agentes externos no planejamento e na elaboração do

projeto de PPP. As manifestações dos gestores e a documentação produzida foram as principais fontes de informações.

Nas **Variáveis dos Resultados**, o que se pretendeu foi obter as informações sobre os fatores facilitadores e dificultadores ao longo do projeto e, daí, retirar as lições aprendidas para que seja possível qualificar futuras PPP em Casas Legislativas.

5 ANÁLISES DOS CASOS

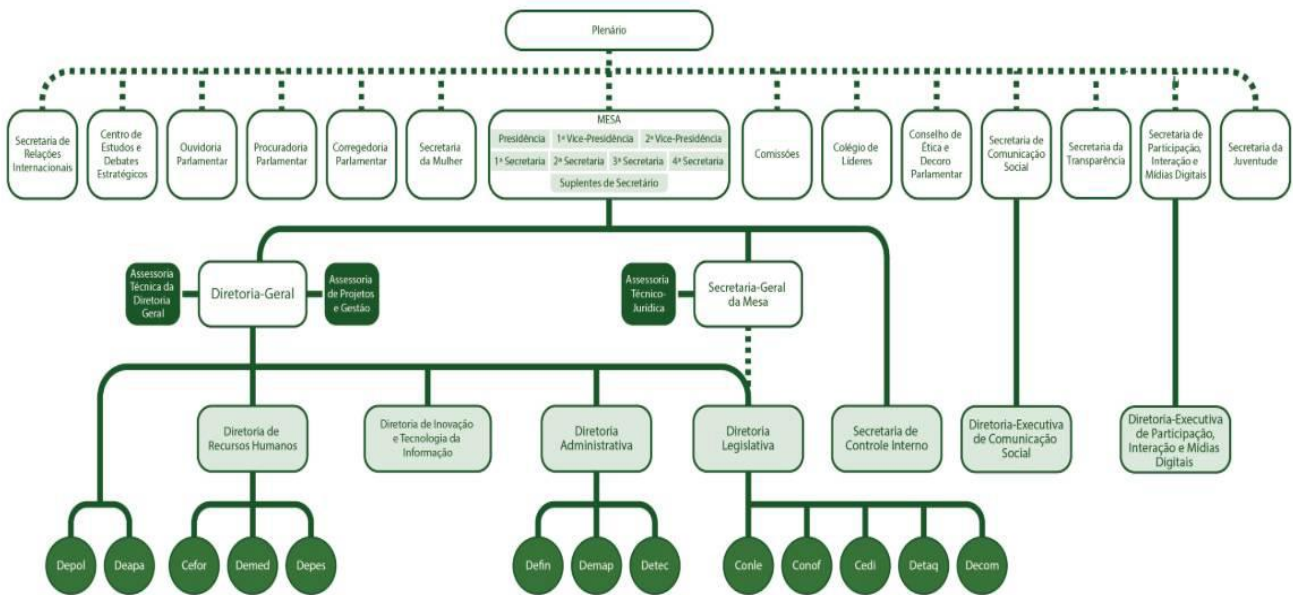
Esta seção será dedicada aos estudos dos casos da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal de Recife. Nesse contexto, serão apresentados e discutidos os achados com as experiências das duas Casas Legislativas na fase pré-contratual de estruturação de PPP, buscando, ao final, responder a pergunta-problema: quais são as possibilidades e os desafios a serem enfrentados na implantação de PPP em Casas Legislativas. Para tanto, em cada um dos casos estudados, o texto se iniciará com um panorama sobre a estrutura organizacional das instituições, evidenciando suas condições de poderes independentes, legal e constitucionalmente autorizados, em suas esferas de poder, a se utilizarem do instituto da PPP. A partir daí, seguindo o roteiro apresentado no Quadro 3 da Metodologia, serão apresentados as práticas e os achados de cada uma das instituições na estruturação dos seus projetos.

5.1 A CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Câmara dos Deputados, juntamente com o Senado Federal (SF), compõe o Congresso Nacional (CN), um dos três poderes da União no Brasil. As duas Casas se diferem quanto à forma de representação. Enquanto a CD é a representante do povo; o SF representa os estados que compõem a federação brasileira. Mesmo integrando conjuntamente um dos poderes, as duas Casas são constitucionalmente independentes e possuem autonomia para dispor sobre suas organizações administrativas e funcionamentos (BRASIL, 1988).

A missão da CD é “Representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social” (BRASIL, 2019b, p. 9). Para exercer essa missão, a CD possui uma estrutura organizacional complexa, pois combina estruturas políticas colegiadas com uma burocracia mecanizada e altamente hierarquizada, com especialização de tarefas e forte padronização dos trabalhos. Normalmente, tratam-se de organizações antigas e maduras, cujos procedimentos foram cristalizados ao longo do tempo, com grande volume de trabalho padronizado (MINTZBERG, 2012). Para melhor visualização da estrutura, segue abaixo o organograma da Instituição.

Figura 2 – Organograma da Câmara dos Deputados



Fonte: Brasil (2020).

A Figura 2 acima evidencia o Plenário como órgão superior das decisões coletivas, que funciona durante as Sessões da CD, estas que se realizam com a composição do conjunto de deputados que discutem e votam soberanamente as matérias em tramitação. As matérias deliberadas nas Sessões, segundo o artigo 100 do RICD (BRASIL, 1989), são chamadas de proposições, podendo abranger propostas de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, parecer, recursos e propostas de fiscalização e controle.

Logo abaixo do Plenário, encontram-se os órgãos político-legislativos, integrados por parlamentares, que exercem as atividades de legislar, fiscalizar e representar, características típicas do Poder Legislativo. Dentre esses órgãos, encontram-se a Mesa Diretora, as Comissões, o Colégio de Líderes, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e os gabinetes dos Deputados.

Os níveis seguintes são compostos pelos órgãos de apoio direto e indireto à atuação parlamentar, em geral, submetidos hierarquicamente à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e à Diretoria-Geral (DG), que são diretamente subordinados à Mesa Diretora.

Ligada, funcionalmente, à SGM e, organicamente, à DG, está a Diretoria Legislativa (Dileg), que engloba, em sua estrutura, o Departamento de Comissões (Decom), o Departamento de Taquigrafia (Detaq), o Centro de Documentação e Informação (Cedi), a Consultoria Legislativa (Conle) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof).

Ainda há os órgãos de apoio organizacional, diretamente subordinados à DG: a Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação (Ditec) – antigo Centro de Informática

(Cenin), a Diretoria de Recursos Humanos, que compreende o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), o Departamento Médico (Demed) e o Departamento de Pessoal (Depes); e a Diretoria Administrativa, que abrange o Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Defin), o Departamento de Material e Patrimônio (Demap) e o Departamento Técnico (Detec), a Coordenação de Transportes (Ctran) e a Coordenação de Comunicações (Codec).

É por força do art. 51º da CF/88 (BRASIL, 1988) que a CD possui a capacidade de gerir o funcionamento de toda essa estrutura organizacional acima exposta, que tem o seu regimento interno – RICD (BRASIL, 1989) como normativo que fundamenta os trabalhos legislativos e administrativos da Casa (BRASIL, 2014a).

Nesse linde, o artigo 14º do RICD (BRASIL, 1989) confere à Mesa, na qualidade de comissão diretora, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados. É composta pela Presidência, incluindo o Presidente e dois Vice-Presidentes, e pela Secretaria, contando com quatro Secretários. Seus membros são eleitos dentre os deputados titulares no exercício do mandato a cada sessão legislativa, período de dois anos dentro de uma Legislatura.

Essa estrutura organizacional está prevista na Resolução nº 20 de 1971 (BRASIL, 1971), mas, em seus quase 50 anos, já sofreu diversos acréscimos e alterações, tudo para dar conta da crescente atividade parlamentar que vem se desenvolvendo, sobretudo, após a redemocratização do País com as eleições diretas de 1989. Esse crescente protagonismo da atividade política e parlamentar, claro, tem se refletido no espaço físico da Instituição que ganhou contornos de uma verdadeira cidade, como bem observam Medeiros e Cunha (2014):

Imaginemos agora um núcleo urbano composto por expressiva diversidade de edifícios, totalizando mais de 170.000m² de área construída e 210.000 m² de espaços verdes em seu centro. Nele existem palácios, garagens, hospitais, centros de treinamento, salas de trabalho, capela, jardins, praças. E não apenas: para o seu funcionamento, há agências bancárias, restaurantes, lanchonetes, bancas de revista, agências postais, barbearias, áreas de exposição, redes de televisão, museus, etc. [...] A cidade descrita, por mais inusitado que soe, é a Câmara dos Deputados. [...] Circulam diariamente entre 20.000 e 30.000 pessoas, população superior a mais de 74% dos municípios brasileiros, nos espaços que compõem o Complexo Arquitetônico Principal da Casa [...] (MEDEIROS; CUNHA, 2014, p. 20-22).

A descrição acima de Medeiros e Cunha (2014) retrata uma cidade em expansão, o que acontece desde sua transferência na década de 1960. Apesar de o projeto de Oscar Niemeyer, para a nova sede do Congresso Nacional em Brasília, contar com aproximadamente cinco vezes

o tamanho da área, que a instituição possuía em sua antiga sede no Rio de Janeiro, a necessidade de mais espaço físico se concretizou rapidamente com as construções dos anexos III e IV, entre os anos de 1970 e 1980 (MEDEIROS; CUNHA, 2014).

Com o processo de redemocratização, que se iniciou nos primeiros anos da década de 1980, e o protagonismo, assumido pelo Poder Legislativo na cena política nacional, o espaço físico da CD sofreu nova e intensa ocupação com a criação de lideranças partidárias e, conseqüentemente, novas estruturas para oferecer condições adequadas para o desenvolvimento das atividades político-partidárias. Nessa transição, havia apenas duas legendas partidárias: Arena e MDB, que recebiam as filiações dos 420 parlamentares daquela Legislatura. A título de comparação, em 2015, a Legislatura já contava com 513 deputados, divididos em 32 partidos políticos.

Mesmo com as construções dos anexos III e IV, durante a década de 1970 e início da década de 1980, o espaço disponível para essa nova realidade política não foi suficiente, pois todo planejamento havia sido baseado nos 420 deputados, dois partidos políticos e uma rotina organizacional trazida da antiga capital, Rio de Janeiro, que acontecia de forma descentralizada nas imediações da antiga Sede da Câmara dos Deputados. Com a transferência para Brasília, essas atividades seriam centralizadas no Palácio do Congresso Nacional e isso exigiu, e ainda exige, espaços físicos até então inimagináveis (MEDEIROS; CUNHA, 2014). Foi essa dinâmica que impulsionou a instituição a percorrer o caminho, até então inexplorado, da estruturação da primeira PPP do Poder Legislativo brasileiro.

5.2 VARIÁVEIS POLÍTICAS

Esta seção é dedicada à análise dos dados coletados em documentos e nas entrevistas referentes aos fatores críticos: **compromisso político; transparência e *accountability*; e escolha do modelo de PPP** para a Instituição. À medida que as informações forem analisadas, remissões a trechos do referencial teórico poderão ser aplicados para validação, ou não, dos procedimentos adotados na estruturação.

5.2.1 Compromisso Político

A análise desse fator crítico está subdividida em duas dimensões: a) o **consenso político na tomada da decisão**; e b) a **estabilidade política institucional**. Os dados foram

coletados das entrevistas, das notícias na imprensa da época e dos documentos produzidos durante a estruturação da PPP.

A **decisão política** de realizar a primeira PPP, em Casas Legislativas no Brasil, ocorreu no final do ano de 2014. À época, o Presidente da Câmara dos Deputados era o deputado Henrique Eduardo Alves, do PMDB do Rio Grande do Norte, e o líder do partido na Casa era o deputado Eduardo Cunha, do Rio de Janeiro, então candidato e, no ano seguinte, eleito presidente da Casa.

O presidente Henrique Eduardo Alves havia autorizado a administração a relançar o edital, nos moldes da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), para a obra de mais um prédio no Complexo Arquitetônico, o qual se destinaria a oferecer aproximadamente 80 novos gabinetes parlamentares, que substituiriam os gabinetes situados no Anexo III, sem estrutura satisfatória. Essa era uma promessa antiga, iniciada ainda na gestão do ex-presidente da Casa, deputado Arlindo Chinaglia, que autorizou a realização de estudos arquitetônicos do prédio, mas a licitação não chegou a se realizar. Essa ação, inclusive, constou por vários anos do planejamento orçamentário da Casa.

Após a autorização, o próprio presidente, Henrique Alves, voltou atrás em sua decisão. Em parte, movido pela gestão política do deputado Eduardo Cunha com a proposta de resolver todos os problemas de espaço físico da Casa e não apenas os 80 gabinetes parlamentares. Corroborando com essa visão, o presidente também recebera sinalização favorável do mercado por meio de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP). O país, sobretudo, em alguns estados, vivia uma tendência crescente de olhar para a PPP como uma forma de viabilizar, com maior velocidade, melhorias na infraestrutura de forma geral. Nesse sentido, relata o entrevistado nº 3:

[...] estávamos nos preparando para fazer a licitação da construção do edifício anexo IV-B, adjacente ao anexo IV, com o objetivo de trazer para o conjunto de prédios os gabinetes do anexo III. A licitação já tinha previsão há muitos anos, orçamento pronto, mas, no momento de licitarmos, houve uma manifestação de interesse para o presidente Henrique Eduardo Alves. O presidente decidiu não licitar e encomendou estudos para que fizéssemos essa ampliação no modelo de PPP. No momento, parecia que havia óbice jurídico quanto à possibilidade de o Legislativo fazer PPP, mas posteriormente houve a permissão legal.

[...] na época, as PPPs estavam com uma dinâmica forte, principalmente, nos estados. Na casa, havia uma conjuntura política favorável, pois o presidente era muito próximo ao líder do seu partido PMDB, dep. Eduardo Cunha. Este havia sido relator do projeto da lei de PPPs na casa e, portanto, possuía conhecimento sobre o instituto. O deputado Eduardo Cunha deve ter convencido das vantagens em se utilizar esse modelo, dos benefícios políticos administrativos de se fazer algo maior, gastando menos dinheiro público.

Utilizando recursos e *expertise* da iniciativa privada [...] (ENTREVISTADO Nº 3).

O entrevistado nº 1 também relata esse momento de tomada de decisão política como o fator determinante para a realização da PPP nos seguintes termos:

[...] nós não tínhamos experiência em trabalhar com PPP. Poucos órgãos, senão, nenhum da administração pública federal tinha experiência. Isso chegou pelo então candidato a presidente da CD, deputado Eduardo Cunha, uma pessoa com vasto conhecimento em contratação pública. Ele entendeu que o instituto poderia ser aplicado e nos pediu para estudar a legislação sobre PPP (ENTREVISTADO Nº 1).

Com a análise das entrevistas, nota-se que a decisão em estruturar a PPP da Câmara dos Deputados foi essencialmente política. Nesse ponto, vale lembrar o ensinamento de Belsito (2015), relatado no referencial teórico (p. 48), alertando sobre possíveis impactos negativos quando há correlação entre as pretensões eleitorais e a contratação da PPP, o que possibilitaria a geração de capital político para um dos decisores. Esse alerta pode ser contraposto ao fato de que parte dos estudos, posteriormente utilizados na estruturação, já existiam por força da licitação do prédio Anexo IV-B há muito planejado e que a promessa de realização dessa obra foi utilizada pelo então candidato, deputado Eduardo Cunha.

A **estabilidade política da Instituição**, em torno do projeto, confirmou-se com a eleição do deputado Eduardo Cunha para a presidência no biênio 2015-2016. Os planos para a ampliação do complexo arquitetônico se consolidaram, apoiados pela maioria dos líderes partidários da época. A mídia noticiou que, com o apoio dos líderes partidários, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, anunciara, em reunião do Colégio de Líderes, que daria prosseguimento aos preparativos para a construção do novo prédio (IDEALIZADO..., 2015).

O apoio político ao presidente e, conseqüentemente, ao projeto de PPP existiu no início do processo e foi fundamental para consolidar a **estabilidade política na instituição**, minimizando os riscos envolvidos no projeto, o que desencadeou o interesse de possíveis parceiros privados. Com esse apoio, abriu-se a possibilidade de realização de estudos preliminares para uma futura PPP, o que pode ser constatado em trecho da reunião de líderes, noticiada pelo site de notícias do Senado Federal, nas falas dos Líderes do PSC e do PMDB, deputados André Moura e Leonardo Picciani, respectivamente:

[...] “Eu acho que a PPP é salutar, é boa. Agora, o presidente deixou claro na reunião (do colégio de líderes) que não houve nenhuma definição daquela posição, que foi colocada na imprensa, de que seria um shopping”, disse

André Moura. “Nós achamos necessário que haja de fato uma ampliação do espaço da Câmara. Frente aos outros prédios públicos, o nosso espaço é bastante antigo e reduzido. E nós temos a questão de que quase 100 deputados ficam numa situação diferenciada”, comentou o líder do PMDB, Leonardo Picciani (RJ) (IDEALIZADO..., 2015).

Percebe-se, com as entrevistas e matérias da mídia acima transcritas, que ainda não havia uma definição oficial de realização ou não da estruturação da PPP naquele momento. A preocupação com as informações era evidente, tendo em vista os possíveis impactos negativos que poderiam prejudicar o desenvolvimento do projeto.

5.2.2 Transparência e *accountability*

Esse fator crítico será analisado pelas seguintes dimensões: a) publicação de informações relativas à PPP; e b) procedimentos para a seleção de parceiros.

A **publicação de informações relativas à PPP**, inicialmente, foi tratada com cuidado. Nesse sentido, de acordo com o entrevistado nº 3, apesar de a transparência das informações ter existido ao longo do projeto, no início, houve uma grande preocupação de não beneficiar, indevidamente, potenciais parceiros privados (ENTREVISTADO Nº 3). Mesmo assim, alguns vazamentos de informações ocorreram, o que dificultou, junto à imprensa e à opinião pública, o andamento do projeto (ENTREVISTADO Nº 1). O assunto repercutiu na imprensa, provocando, inclusive, mudanças na equipe técnica do projeto, como pode ser verificado em trecho do portal de notícias do Senado Federal, abaixo transcrito:

[...] Ele (o Presidente) ponderou que o arrendamento do espaço para um shopping na área próxima à Câmara é “uma das possibilidades”. Contrariado com um suposto “vazamento” de informações, Cunha também decidiu afastar o diretor do Departamento Técnico (Detec) da Câmara (IDEALIZADO..., 2015).

Essa preocupação também foi apontada pelo entrevistado nº 3 que, ao ser perguntado se houve transparência no processo de PPP, manifestou-se da seguinte forma:

[...] acredito que sim. Nesses casos tem que ser relativa à transparência para não divulgar informações sigilosas para não beneficiar ninguém lá na frente. Antes tivemos o PMI e, com sua publicação, todas as informações passaram a ser públicas [...] (ENTREVISTADO Nº 3).

A partir da publicação do PMI, a Instituição passou a oferecer todas as informações, inclusive, mantendo, em seu endereço eletrônico, uma página exclusivamente para a PPP. Essas medidas foram elencadas pelo Entrevistado n° 2 nos seguintes termos:

[...] desconheço alguma PPP no Brasil com tanta transparência. Formamos a Comissão Especial que publicava todos os atos na página da Câmara dos Deputados. Todas as perguntas eram respondidas em até 24h através de um e-mail institucional criado exclusivamente para esse fim. Muita transparência (ENTREVISTADO N° 2).

Com relação à **transparência e accountability**, o que se verifica, a partir da análise dos documentos produzidos, é que houve a satisfação das dimensões propostas. Após a manifestação de interesse de um possível parceiro privado (MIP), houve a publicação, em página própria da PPP no site da instituição, de todas as informações relativas ao projeto. Nesse ponto, é importante registrar que, a partir do vazamento precoce de informações sobre a destinação comercial dos prédios, o projeto passou a sofrer críticas da imprensa e da opinião pública, o que prejudicou seu andamento.

Os procedimentos para a seleção de parceiros, até o momento em que a PPP avançou, demonstraram conexão com as melhores práticas indicadas para a etapa pré-contratual (FIGURA 1). Dentre as medidas mais significativas, reveladas com a análise das informações, estão: lançamento do PMI; prorrogações de prazo para as entregas dos estudos realizados pelos interessados.

O lançamento do PMI ocorreu com a publicação do Ato da Mesa n° 11/2015 (BRASIL, 2015b), que regulamentou os procedimentos para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem eventualmente utilizados em modelagens de parcerias público-privadas (IDEALIZADO..., 2015). Além disso, houve publicação na página da PPP, no site da instituição, informações relevantes sobre as premissas adotadas pela CD a serem observadas nos projetos desenvolvidos pelos particulares interessados em estruturar a PPP (BRASIL, 2015b). Houve, inclusive, publicação de aviso de prorrogação do prazo para entrega dos estudos, o que conferiu ampla participação de atores da iniciativa privada (PROCEDIMENTO..., 2015). Em que pese, o processo de estruturação da PPP não tenha avançado ao ponto da escolha do parceiro privado, os procedimentos aqui elencados estão de acordo com as melhores práticas para o tipo de estruturação. Esse tipo de modelagem, em que o projeto é elaborado por meio de PMI, autorizando possíveis interessados a realização dos estudos técnicos e dos levantamentos necessários, é um dos tipos indicados por Belsito (2015),

Schiefler (2013) e Grilo (2008), citados no referencial teórico, item 3.4.3 (fase de enquadramento) deste trabalho.

5.2.3 Escolha do modelo de PPP

A tomada de decisão de realizar uma PPP é talvez um dos momentos mais críticos desse complexo processo e, por isso, deve ser fundamentada com informações técnicas suficientes para sustentar e justificar essa escolha. Nesse sentido, duas dimensões foram analisadas na estruturação da PPP da Câmara dos Deputados: a) **avaliação de custo-benefício** favorável à realização do projeto; e b) **previsão orçamentária e financeira** para a realização do projeto.

No caso em estudo, a **avaliação prévia de custo-benefício** foi realizada apenas após a tomada de decisão política de se realizar a PPP, conforme já foi analisado no item 4.2.1 acima. A escolha do modelo, de acordo com o entrevistado nº 1, encaixava-se perfeitamente para resolver problemas históricos da instituição em uma velocidade que a administração pública não tem (ENTREVISTADO Nº 1).

Como a realização de parcela da obra pretendida com a parceria já havia sido planejada e orçada para ser licitada nos moldes da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), parte da análise já existia. A partir daí, a área técnica da instituição elaborou o Edital do PMI, com o anteprojeto arquitetônico dos edifícios e também, posteriormente, desenvolveu metodologia para calcular o preço público de comparação (PPC). O interessante dessa metodologia é que está relacionada ao cálculo dos custos dos mesmos serviços que a administração pública estima realizar se fossem ofertados pela parceira privada (GUIMARÃES, 2018). Nesse caso, em apertada síntese, o escopo de cada um dos serviços é definido e relacionado a uma unidade de medida (área, posto de trabalho, por exemplo), elabora-se uma planilha com a quantificação e a precificação de cada serviço, acrescentando a eles a porcentagem relativa à taxa de administração estimada, seguros, impostos e lucro da contratada. Com isso, encontra-se o preço total aceito pela CD. É semelhante ao que a doutrina internacional define como o *PSC*, que compõe o *Value for Money* (FIRMINO, 2018).

Quando perguntado sobre se houve a análise do custo-benefício, os entrevistados assim responderam:

[...] não houve essa análise. É simples, no momento, a alteração legislativa já havia acontecido e, conseqüentemente, o modelo PPP já havia sido escolhido,

pelas características políticas da casa. Seria uma PPP administrativa. Já havia uma série de estudos para a construção do prédio que iria ser licitado. Acrescentaria mais área para oferecer a iniciativa privada para exploração econômica. É claro que os estudos econômicos não foram feitos, pois seria feito no PMI (ENTREVISTADO N° 3).

[...] **o que nós estabelecemos foram as condições do PMI**, chamar a iniciativa privada para apresentar seus modelos de negócios. **Estabelecemos as condições e a forma de relacionamento durante um prazo para a apresentação das propostas**. Nós entendemos que isso deveria ser uma construção conjunta [...] Trabalhamos muito, quais seriam os edifícios. Tínhamos os esboços de tudo, mas não tínhamos os detalhes financeiros fechados. Isso só viria depois com as propostas da iniciativa privada (ENTREVISTADO N° 1).

A previsão orçamentária e financeira para a realização do projeto, em parte, já existia há anos, por ocasião do planejamento da obra que seria realizada pela Lei n° 8.666/93 (BRASIL, 1993), com as dotações inscritas nos PPA, LDO e LOA (ENTREVISTADO N° 6). Além dessa previsão, o que ainda se discutia era sobre a maneira da utilização de recursos auferidos com a venda da folha de pagamentos da instituição, realizada junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal em 2008.

Essa transação rendeu aos cofres da instituição pouco mais de 332 milhões de reais com a assinatura dos contratos n° 2008/086.0 e 2008/087.0 (BRASIL, 2009), segundo registros no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal e confirmado por um dos entrevistados (SIAFI, 2020; ENTREVISTADO N° 6).

A análise dos fatores críticos, que compõe a **variável política**, leva às seguintes conclusões: a) a decisão de se fazer a PPP na Câmara dos Deputados foi essencialmente política, utilizando-se de um projeto de construção de um edifício já planejado para a realização da PPP. Isso só foi possível devido ao apoio político do deputado Eduardo Cunha, presidente da Casa, que, no início de sua gestão, conseguiu conferir estabilidade institucional, o que impulsionou os servidores a buscarem a qualificação técnica necessária e a estabelecerem processos de trabalhos segundo ensinavam as melhores práticas sobre o assunto; b) a revelação de informações sensíveis no início do projeto foi prejudicial junto à imprensa e à opinião pública. Mesmo com a transparência adotada ao longo da estruturação, como a manutenção de página da PPP em sítio eletrônico da instituição e em um canal de comunicação efetivo com os possíveis parceiros, quando a força política que sustentava o projeto se deteriorou, o projeto foi interrompido. A imagem transmitida no início do processo de que seria construído o “Parlashing”, aos poucos, enfraqueceu e descreditou um projeto que poderia ter resolvido vários problemas da instituição (ENTREVISTADO N° 1); c) como a escolha do modelo de PPP administrativa foi política, não houve estudo técnico prévio para fundamentar essa decisão. No

caso particular da Câmara dos Deputados, as entrevistas e os documentos analisados demonstraram que isso não resultou em um problema, pois parte dos estudos técnicos já existiam por ocasião de obra anteriormente planejada e que seria aproveitada no âmbito da PPP. Nesse sentido, inclusive, já existia a previsão dessa ação nos instrumentos orçamentários da instituição (PPA; LDO; LOA).

5.3 VARIÁVEIS TÉCNICAS E INSTITUCIONAIS

Os documentos e as entrevistas, analisados nesta seção, terão como foco a satisfação dos seguintes fatores críticos: a) existência de legislação – as dimensões aqui verificadas referem-se à satisfação de aspectos legais da Lei geral de PPP e de normativos internos da Casa Legislativa; b) capacidade institucional – com as dimensões relacionadas à *expertise* dos servidores e da organização institucional na estruturação de PPP; e c) relacionamento com parceiros privados – aqui as dimensões são relacionadas ao interesse do mercado pela PPP e os procedimentos adotados pela Instituição que favorecessem a adequada e eficiente escolha do parceiro privado; e, por último, d) ambiente econômico e financeiro – qual era o cenário econômico e financeiro da instituição e do País no momento da estruturação da PPP da Câmara dos Deputados.

5.3.1 Existência de legislação

A **existência de legislação** é um dos primeiros fatores críticos a serem verificados para que a estruturação de uma PPP se sustente. Nesse sentido, a pesquisa se concentra na verificação de três dimensões: a) a Lei geral de PPP; b) normativos internos; e c) definição de mecanismos de pagamentos, repartição de riscos e cessação do contrato.

No âmbito federal, a principal legislação a ser observada é a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei das PPPs) e Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), e, acessoriamente, dispositivos da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), Lei de Licitações, da Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995a), Lei das Concessões e de Decretos do Poder Executivo.

Na experiência da Câmara dos Deputados, o desafio inicial da estruturação da PPP foi sua subsunção aos ditames da Lei das PPPs. A princípio, não havia consenso quanto à possibilidade de o Poder Legislativo Federal realizar PPP, pois havia uma discussão em curso no CNJ, sinalizando que apenas o Poder Executivo poderia estruturar esse tipo de contratação.

Nesse sentido, segue trecho de entrevista a respeito da autorização legal para o Legislativo realizar PPP, bem como a preocupação do desenrolar da questão no âmbito do CNJ.

Havia uma discussão se o Poder Legislativo estaria incluído na legislação como apto a realizar PPPs [...] Houve, na época, questão judicial se seria possível o judiciário fazer PPP. Consultando especialistas, chegou-se à conclusão que seria possível, sim, o Poder Legislativo fazer PPP. Para que isso ficasse mais claro, fizemos uma proposta de alteração na norma para não deixar dúvidas. Fizemos essas alterações em uma medida provisória. Buscamos apenas essa robustez para essa possibilidade de se fazer PPP (ENTREVISTADO Nº 1).

A questão judicial relatada pelo entrevistado nº 1, detalhada na seção 3.5 deste trabalho, refere-se à decisão do Conselho Nacional de Justiça, em sede de consulta apresentada pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), em 2011, relativo à formalização de PPP para a construção e o aparelhamento de novos fóruns em comarcas do interior do estado (BRASIL, 2014a). Ao final, a decisão do CNJ foi pela impossibilidade de o Judiciário realizar PPP, conferindo apenas ao Poder Executivo essa prerrogativa.

Apesar da decisão desfavorável do CNJ, essa pesquisa trouxe Acórdão do TCU, também detalhada na seção 3.5, que indicou a utilização de PPP à órgão da Justiça do Trabalho, trilhando um caminho oposto ao do CNJ. Diante da controversa, a Assessoria Jurídica da CD recomendou alteração legislativa para incluir o Poder Legislativo no rol dos autorizados pela Lei de PPPs. Segue fala de um dos assessores jurídicos que atuaram no processo:

[...] Essa foi a primeira problemática a ser enfrentada. E, nessa avaliação jurídica, a conclusão, naquele momento, era que não havia essa autorização. Havia uma discussão na doutrina e também havia uma decisão no CNJ que previa que apenas o Executivo poderia fazer PPP e, por isso, as PPPs do judiciário foram suspensas. Embasado nisso, o entendimento é que não havia segurança jurídica para fazer PPP no Legislativo naquele momento e com isso foi elaborado um PL, possibilitando ao Legislativo a contratação de PPP com segurança (ENTREVISTADO Nº 2).

Houve uma primeira tentativa de alteração da Lei de PPP, mas foi vetada, pois a presidenta avaliou que estava muito abrangente (ENTREVISTADO Nº 2). Diante do veto, foi elaborado um segundo texto, mais restrito e estabelecendo a realização de algumas avaliações financeiras em conjunto com o Poder Executivo, mantendo competências constitucionalmente estabelecidas e a separação dos poderes. O texto, então, foi sancionado. Esse relato aparece na fala do entrevistado nº 3 da seguinte forma:

[...] Tínhamos pressa e, por isso, foi incluído em uma MP que foi rejeitada pelo Executivo por considerar muito abrangente. Depois fizemos um outro texto em outra MP restringindo ao Poder Legislativo e submetendo algumas regras de avaliação financeira da PPP ao Executivo. Dessa forma, foi aprovada a alteração legal.

[...] No entanto, avaliando melhor e de forma estratégica, concluímos que algumas competências estavam mais evoluídas no Executivo e até porque a competência constitucional, em alguns pontos, era do Executivo. Embora a CD tenha regulamentado legislativamente a possibilidade de o P. Legislativo realizar PPP, concluímos que seria mais seguro para o país que, em alguns pontos, o Executivo atuasse conjuntamente (ENTREVISTADO Nº 3).

A alteração legislativa ocorreu com uma emenda no bojo do Projeto de Conversão da Medida Provisória nº 668/2015 (BRASIL, 2015g), sancionada, posteriormente, pela Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), que tratava da elevação de alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação (IDEALIZADO..., 2015).

Após a sanção da Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), autorizando o Poder Legislativo a estruturar suas PPPs, o passo seguinte foi elaborar **normativo interno específico** para esse processo de trabalho. O primeiro normativo foi o Ato da Mesa nº 11/2015 (BRASIL, 2015b), que regulamentou, no âmbito da CD, os procedimentos para a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem, eventualmente, utilizados em modelagens de parcerias público-privadas. Além disso, estabeleceu que a Mesa Diretora é o órgão gestor de parcerias público-privadas da CD, com competências de gerir todo o processo de sua estruturação e, por fim, previu a constituição de comissão especial, integrada por servidores efetivos do quadro da Instituição para auxiliar a Mesa Diretora no exame e no julgamento dos documentos e procedimentos relativos ao PMI, licitação, contratação e fiscalização da PPP (EMPRESAS..., 2015).

A constituição da comissão especial ocorreu com a edição do Ato da Mesa nº 13/2015 (BRASIL, 2015c), que nomeou dez servidores efetivos, especialistas em diversas áreas do conhecimento necessárias para auxiliar a Mesa Diretora na análise de documentos e gestão de toda a estruturação, contratação e fiscalização da PPP (BRASIL, 2015b).

A definição inicial dos parâmetros de pagamentos, benefícios, riscos, garantias e cessação do contrato foi realizada de forma genérica, sem detalhamentos financeiros do projeto. A Instituição optou por realizar um chamamento público de PMI, já com um anteprojeto de arquitetura dos edifícios a serem construídos, bem como os serviços que seriam entregues pelo ente privado parceiro. Essa, aliás, é uma das formas de modelagens de PPP, explicadas na subseção 3.4.3 deste trabalho, fase de enquadramento, e obedece aos princípios exigidos pelo Decreto Federal nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f). Somente após a entrega das propostas pelos

interessados pela parceria, é que a Instituição elaboraria o edital para a licitação com todos os estudos técnicos, econômica e financeira devidamente detalhados. Seguem relatos dos entrevistados sobre esse procedimento:

[...] Trabalhamos muito, no chamamento do PMI, quais seriam os edifícios. Tínhamos os esboços de tudo, mas não tínhamos os detalhes financeiros fechados. Isso só viria depois com as propostas da iniciativa privada (ENTREVISTADO Nº 1).

[...] pensou-se de forma ampla, mas tudo isso envolvia o modelo a ser adotado. Não poderíamos fechar muito, pois limitaria as possibilidades de inovação do parceiro privado. Nós queríamos muito que o parceiro privado trouxesse benefícios, mas colocamos todas as balizas jurídicas. Desconheço um PMI tão detalhado. Nós tínhamos até um anteprojeto de engenharia, embora oferecesse ao parceiro privado possibilidades de algumas mudanças (ENTREVISTADO Nº 2).

A CD, portanto, optou por realizar os levantamentos, os projetos e os estudos iniciais para o lançamento do PMI com seus próprios servidores. A partir daí, realizariam, em colaboração com os estudos selecionados, a estruturação do edital com as modelagens para posterior licitação da PPP.

5.3.2 Capacitação institucional

O fator crítico **da capacitação institucional** foi analisado em quatro dimensões: a) *expertise* da Instituição em PPP; b) capacitação dos servidores; c) existência de estrutura; e d) governança para a PPP.

A Câmara dos Deputados, até aquele momento, não possuía ***expertise da instituição em estruturação de PPPs***. Como uma das duas Casas do Poder Legislativo, cujas suas atribuições precípua são representar o povo, legislar e fiscalizar o Poder Executivo, utilizar esse instrumento de contratação não fazia parte de suas práticas de gestão. A primeira vez em que se ouviu falar em PPP na CD veio de consulta do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo (SINDILEGIS), segundo relato do entrevistado nº 2 nos seguintes termos:

[...] não tínhamos histórico. Nós desenterramos um pedido do SINDILEGIS de verificar a possibilidade de fazer PPP na Casa. Foi a primeira vez que se falou em PPP na Casa. Embora a Instituição tenha carreiras diversas, ligadas à PPP que se pretendia, não tínhamos *expertise* nessa modalidade de contratação (ENTREVISTADO Nº 2).

A **capacitação dos servidores** ocorreu de forma inicial com a realização de curso *in company* e também fora da sede. A Instituição contratou, primeiramente, um curso, com 24h de carga horária, sobre gestão de PPP, que foi ministrado por profissionais com experiência na área (ENTREVISTADO N° 2). Em seguida, os técnicos, envolvidos no projeto, participaram do “PPP Summit – Turbulências e Oportunidades no Mercado de PPPs”, com carga horária de 16h, realizado em São Paulo (ENTREVISTADO N° 2). Com essa capacitação inicial, o corpo técnico conseguiu se organizar e, em um prazo de aproximadamente seis meses, lançou o edital do chamamento de PMI da PPP (ENTREVISTADO N° 4). Apesar dessa capacitação, alguns entrevistados manifestaram que seria necessária mais capacitação para que os servidores envolvidos no projeto pudessem desenvolver análises mais complexas da modelagem e a posterior gestão dos contratos. Abaixo estão alguns trechos dessas falas:

[...] ainda não tínhamos *expertise* suficiente para seguir com a PPP. Tínhamos capacidade para iniciar a PPP até aquele momento. Futuramente, certamente, teríamos que buscar mais conhecimento. Quando fôssemos avaliar as propostas em si, teríamos que ter maiores conhecimento, pois é uma avaliação muito sensível. Tem que entender muito da parte econômico-financeira associada à engenharia e a questões jurídicas, também. Portanto, ainda não tínhamos essa experiência e rodagem suficiente para fazer essas análises com recursos humanos próprios. Porque se errar essa dose, esse olhar, a gente não atrairia o parceiro privado (ENTREVISTADO N° 1).

[...] acredito que sim. Houve capacitação dentro e fora da Instituição. Houve muita troca de informações com órgãos com experiência na área. O PMI foi realizado com certa facilidade. Caso tivesse tido sucesso no PMI, faríamos o edital para licitar a obra. A contratação de consultoria havia sido ventilada. Houve muita discussão, mas acho que talvez, naquele momento, estávamos muito verdes para o assunto. Entretanto, contratar consultoria poderia ser mais um serviço do que uma ajuda, propriamente dita. Penso que poderíamos receber as propostas, darmos uma analisada e, depois, decidir se contrataríamos pessoas com mais experiência e não empresas. Para a gestão da PPP, da fiscalização, não contrataríamos ninguém, faríamos com nossa própria força, talvez contratar algum apoio. “Se você quer fazer bem feito, faça você mesmo” (ENTREVISTADO N° 3).

[...] nós precisaríamos de capacitação específica. Temos servidores capazes, com formação nas áreas necessárias para estruturar e gerir uma PPP, mas não capacitados em PPP. Houve algumas capacitações. Fizemos cursos em São Paulo e trouxemos especialistas para o nosso Centro de Formação e Treinamento – Cefor, mas precisaríamos de mais (ENTREVISTADO N° 4).

Além do nível inicial de capacitação em PPP dos servidores, os relatos acima evidenciaram a preocupação com a possível **dependência de consultoria externa**. Nesse sentido, o entrevistado n° 3 externou a preocupação da equipe a respeito da contratação de

consultoria para a realização de análises econômico-financeiras das propostas e modelagem dos editais e contratos, visto que poderia gerar mais demanda do que benefício. Esse, aliás, é um dos pontos de atenção observados nos trabalhos de Schiefler (2013) e de Belsito (2015), detalhados na subseção 3.4.3 do referencial teórico.

Para Schiefler (2013), diante da insuficiência técnica da administração pública para os estudos complexos na modelagem da PPP, a contratação de consultores especializados, além dos ganhos com a *expertise* dos técnicos, é a relação contratante/contratado que poderá assegurar à administração pública seus legítimos interesses com a imparcialidade do particular contratado. O lado negativo, ressalta o pesquisador, é o alto custo para a contratação especializada, que pode comprometer o orçamento do ente público (SCHIEFLER, 2013).

Belsito (2015), porém, faz um alerta aos gestores sobre alguns desafios a serem enfrentados para a contratação de consultores externos. O primeiro é o alto custo de transação exigido pelos demorados procedimentos determinados pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). O segundo é que, na prática, dificilmente a administração pública conseguirá contratar os melhores consultores, tendo em vista a legislação e, sobretudo, a interpretação dos órgãos de controle que impossibilitam, efetivamente, a previsão de critérios para restringir a competição aos consultores mais capacitados (BELSITO, 2015).

Considerando as manifestações acima, o caminho que a CD estava percorrendo pautava-se pela sua realidade e, conforme a possibilidade, atendia as indicações feitas por Schiefler (2013) e Belsito (2015), expressas na subseção 3.4.3 deste trabalho, ou seja, desenvolveu os estudos iniciais com seus próprios recursos humanos, oferecendo capacitação básica que, suficientes ou não, conseguiu gerar o produto para aquela fase do projeto. Para os estudos mais complexos, a previsão era de mais capacitação e, segundo entrevistado nº 3, de “contratações pontuais de técnicos externos, não de consultorias, para, em conjunto com os servidores do quadro, modelarem os estudos e o edital da licitação para a contratação da parceira” (ENTREVISTADO Nº 3).

Com relação à dimensão da **existência de unidade de PPP, ou convênio com outros órgãos que possuam**, em parte, foi resolvida com a alteração legislativa da Lei de PPP. Nesse sentido, o advento da Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), art. 3º, permitiu que a CD constituísse seu próprio órgão gestor de PPP, mantidas as competências do Ministério da Fazenda relacionadas às análises financeiras e orçamentárias dos projetos, nos seguintes termos:

Art. 3º A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 1º

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (NR)

[...]

Art. 14-A. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio de atos das respectivas Mesas, poderão dispor sobre a matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público-privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda descrita no inciso II do § 3º do referido artigo (BRASIL, 2015a).

.....
Lei nº 11.079/2004

.....

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para:

- I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;
- IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos (BRASIL, 2004).

A leitura combinada com os dispositivos acima deixa claro que a Câmara dos Deputados, além de ser autorizada a realizar PPP, também poderá instituir seu próprio órgão gestor. A partir da autorização legal, a referida dimensão se completou com a edição de normativo interno da instituição, Ato da Mesa nº 11/2015 (BRASIL, 2015b), legitimando a Mesa Diretora da CD como seu órgão gestor de PPP.

ATO DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições regimentais, resolve:

Art. 1º

Art. 2º O órgão gestor de parcerias público-privadas no âmbito da Câmara dos Deputados será a Mesa Diretora, com competência para regulamentar e gerir todo o processo de concepção, modelagem, licitação, contratação, fiscalização, execução, bem como:

- I – decidir sobre o mérito, conveniência e oportunidade, da contratação de parceria público-privada;
- II – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- III – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- IV – aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações;
- V – autorizar a abertura de procedimento licitatório;
- VI – assinar os contratos e aditivos;
- VII – apreciar os relatórios de execução dos contratos;
- VIII – solicitar ou autorizar a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem de parceria público-privada;
- IX – constituir comissão especial, integrada exclusivamente por servidores efetivos do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados, indicados em Ato da Diretoria-Geral, para auxiliá-la no exame e julgamento de todos os

documentos e procedimentos relativos ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), à modelagem, à licitação, à contratação e à fiscalização.

Algumas manifestações dos entrevistados, replicadas logo abaixo, também evidenciaram a necessidade de a CD ter a competência de instituir seu próprio órgão gestor, sobretudo, por considerarem mais seguro e eficiente para a consecução dos interesses da instituição. Não haveria ganhos em deixar a gestão para o Poder Executivo, já que, ressalvados os bancos públicos, nenhum órgão do Executivo Federal concluiria sequer uma parceria.

[...] acho que a gestão deveria ser feita pela própria CD, a Mesa supervisionando a DG. Com relação ao fundo gestor da PPP, acho muito complicado usar o do Executivo. Até hoje o Executivo Federal não tem nenhuma PPP. Só há nos estados. No caso da CD, nós temos o orçamento, mas tem função totalmente diferente, pois a função é outra. Acho difícil compatibilizar as agendas, criar uma dependência do Executivo, gerar um fundo que não tem ninguém de lá utilizando. Talvez fosse mais interessante criar algo mais independente para nós (ENTREVISTADO Nº 3).

[...] nós teríamos o nosso órgão gestor de PPP. O executivo, embora tivesse mais *expertise* em PPP, os seus projetos também não evoluíram muito, estavam em andamento de forma tímida (Colégios Militares, anexos dos ministérios) (ENTREVISTADO Nº 2).

A portaria 84/2015 (BRASIL, 2015d), do Diretor-Geral, regulamentou as atividades da Comissão Especial que auxiliaria a Mesa Diretora, já indicando um órgão gestor da PPP para o futuro. Nela, houve o desenho de uma estrutura técnica com os processos de trabalho para a análise dos estudos produzidos pelos autorizados. Para a melhor organização dos trabalhos, a comissão foi dividida em quatro núcleos, cujas principais competências constam no Quadro 5 abaixo:

Quadro 5 – Principais competências dos núcleos temáticos da Comissão Especial

	NÚCLEO TÉCNICO-OPERACIONAL	NÚCLEO ECONÔMICO	NÚCLEO JURÍDICO	NÚCLEO ADMINISTRATIVO
C O M P T Ê N C I A S	<ul style="list-style-type: none"> - Conduzir os trabalhos relacionados com os projetos de obras e serviços sob o regime de PP; - Incorporar soluções inovadoras ao projeto; 	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar as taxas de retorno do investimento e do custo de capital; - Analisar a viabilidade de aportes e garantias; 	<ul style="list-style-type: none"> - Juridicidade de documentos referentes ao PMI; - Modelagem jurídica; - Elaboração das minutas de editais e contratos; e 	<ul style="list-style-type: none"> - Dar suporte ao Presidente da Comissão no que lhe for solicitado; - Providenciar, perante os órgãos da Casa, a infraestrutura e os recursos humanos necessários para o desenvolvimento das atividades da Comissão;

continua

continuação

C O M P T Ê N C I A S	- Estruturar a operação predial e fiscalizar a obra.	- Verificar os aspectos orçamentários, contábeis, financeiros e de precificação de riscos.	- Normatizações internas referentes ao PMI e à PPP.	- Manter atualizados registros e informações produzidos e divulgá-los na página eletrônica da Comissão.
---	--	--	---	---

Fonte: Brasil (2015).

Um aspecto importante com relação à **Governança** da PPP do Legislativo, conforme o inciso II, do § 3º, do art. 14, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), é a manutenção das prerrogativas de pronunciamento prévio e fundamentado do Ministério da Fazenda (hoje, Ministério da Economia) quanto à viabilidade da concessão da garantia e aos riscos envolvidos para o Tesouro Nacional (BRASIL, 2004). Essa foi uma solução legislativa encontrada, segundo o entrevistado nº 2, para “não incorrer em inconstitucionalidades e também para oferecer maior segurança financeira para o País que, em alguns pontos, o Executivo atuasse conjuntamente nas PPPs do Poder Legislativo” (ENTREVISTADO Nº 2).

5.3.3 Relacionamento com parceiros privados

A sondagem com o mercado, para aferir o interesse, aconteceu antes mesmo da eleição do deputado Eduardo Cunha para presidente da CD. Ainda como líder do MDB e candidato à presidência da Casa, em 2014, o deputado foi procurado por algumas construtoras com interesse na concessão. No período em que ocupei a Diretoria Administrativa, entre 2014-2015, participei de uma dessas reuniões e também recebi visita de outro representante de construtora com um esboço de proposta para a concessão. O momento, entretanto, era de sigilo das informações para não haver benefícios não isonômicos para futuros candidatos a parceiros. Em 2015, tive o privilégio de ocupar lugar de destaque nesse processo, assumindo a Diretoria-Geral da Instituição em um momento no qual foram realizadas várias reuniões de alinhamento de informações com os autorizados a desenvolverem os estudos.

O País vinha de um momento econômico favorável, que impulsionou a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, e o mercado demonstrava interesse em se associar com o Estado para a realização desse modelo de contratação. Na época,

as PPPs estavam com uma dinâmica forte, principalmente, nos estados (ENTREVISTADO Nº 3). O centro administrativo do Governo do Distrito Federal estava finalizando suas obras nesse modelo (ENTREVISTADO Nº 1). O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal também tinham feito PPPs administrativas na Capital Federal. Além disso, a reputação de boa pagadora da Câmara dos Deputados oferecia maior segurança para os investidores privados (ENTREVISTADO Nº 2). A Instituição havia vendido a folha de pagamento aos dois bancos públicos o que lhe rendeu cerca de 400 milhões de reais, que poderiam ser utilizados para amortizar parte da dívida com a PPP (ENTREVISTADO Nº 4).

Os **procedimentos concursais**, elaborados à época, foram os delineados no PMI, publicados no bojo do Ato da Mesa nº 11/2015 (BRASIL, 2015b), que obedeciam às diretrizes básicas do Decreto nº 8.428/2015 (BRASIL, 2015f)¹⁸, que regulamentava os PMIs nas parcerias público-privadas do Poder Executivo. Nele constava, por exemplo, os procedimentos necessários, requisitos mínimos e prazos para que os particulares solicitassem a autorização para desenvolvimento dos estudos; a forma de remuneração dos estudos aceitos na modelagem; as regras de avaliação e seleção dos projetos, estudos e levantamentos a serem utilizados na eventual licitação; a forma de comunicação do resultado da seleção aos autorizados; e as cláusulas obrigatórias do edital da futura contratação da PPP. Além disso, a Instituição também apresentou um anteprojeto de engenharia do novo complexo de gabinetes e dos serviços básicos a serem fornecidos pelo parceiro privado selecionado, juntamente com o desenvolvimento de metodologia para identificar o preço público comparado (PPC) (CÂMARA..., 2015).

Houve maior detalhamento das questões jurídicas no PMI, deixando para os candidatos maior espaço para sugestões técnicas e de inovações tecnológicas que pudessem beneficiar a Câmara dos Deputados. Além disso, houve constante comunicação com os autorizados através do e-mail institucional e de reuniões periódicas para nivelar informações e responder dúvidas (ENTREVISTADO Nº 2).

O relacionamento com os potenciais parceiros privados, portanto, ocorreu durante todo o ciclo do projeto. Das seis empresas interessadas, cinco foram autorizadas pela Mesa Diretora, em 6 de maio de 2015, a seguirem com os estudos preliminares: 1) Ceres Inteligência Financeira Ltda. – EPP; 2) Concremat Engenharia e Tecnologia S.A.; 3) Planos Engenharia S/S Ltda.; 4) Via Engenharia S.A.; e 5) Consórcio EMSA-SERVI. A Mesa Diretora negou a autorização para a empresa UFC Engenharia Ltda., que não atendeu aos requisitos mínimos do edital (BRASIL, 2015).

¹⁸ Posteriormente, alterado pelo Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019d).

Antes da publicação do edital de chamamento do PMI, já havia uma previsão de obra no modelo determinado pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), o que, de certa forma, manteve possíveis parceiros em contato com lideranças políticas e com a alta administração técnica da Casa. Com a indicação da possibilidade de PPP, os interessados intensificaram os contatos até que um deles formalizou o interesse pelo projeto enviando uma MIP. Após a publicação do edital de chamamento do PMI, em 27 de março de 2015, houve maior transparência no contato da Instituição com os autorizados a desenvolverem os estudos, respondendo perguntas e realizando reuniões periódicas por meio dos canais oficiais de comunicação.

5.3.4 Ambiente econômico e financeiro

O último fator crítico das variáveis técnicas e institucionais a ser analisado é o **ambiente econômico e financeiro**. A verificação se limitou a três dimensões, a saber: a) situação econômica estável da instituição; b) política econômica favorável; e c) mercado financeiro disponível.

Como os assuntos são conectados, a análise foi conjunta e as fontes comuns de referência foram o Relatório do BNDES do período até 2013, do Projeto de LDO de 2015 (BRASIL, 2015e), Anexo IV de Metas Fiscais (BRASIL, 2014b); da Execução orçamentária da CD, consolidada do período 2005 a 2017; e de artigo da lavra de Barbosa Filho (2017). O relatório de execução orçamentária da Câmara dos Deputados, no período de 2005 a 2017, demonstra que a referida obra do Anexo IV já era prevista bem antes do início do projeto de PPP.

Com previsões anuais orçamentárias variáveis e algumas despesas já empenhadas, a **Instituição demonstrava uma situação econômica estável**, o que pode ser considerado um indicador positivo para a realização da obra, como pode ser verificado na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Execução Orçamentária Anexo IV 2005 a 2017

Ação Governo	Item informação	9	13	29	31	
		DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	
	Mês Lançamento	Saldo – Moeda Origem (Item Informação)	Saldo – Moeda Origem (Item Informação)	Saldo – Moeda Origem (Item Informação)	Saldo – Moeda Origem (Item Informação)	
10AT	AMPLIAÇÃO	DEZ/2017	35.000.000,00	35.000.000,00		
		DEZ/2016	15.128.531,00	100.000,00	45.803,99	45.803,99
	DO	DEZ/2015	95.000.000,00	95.000.474,00	473,76	473,76
	EDIFÍCIO	DEZ/2014	92.435.000,00	92.435.000,00	38.417,17	38.417,17
	ANEXO IV	DEZ/2013	95.000.000,00	95.000.000,00	128.656,12	85.770,74
		DEZ/2012	95.000.000,00	126.666.667,00	1.622.880,00	

continua

						continuação
e	AMPLIAÇÃO DO EDIFÍCIO ANEXO IV	DEZ/2011	47.868.750,00	47.868.750,00	2.142.000,00	
		DEZ/2010	47.868.750,00	47.868.750,00		
		DEZ/2009	148.462.500,00	148.462.500,00		
		DEZ/2008	202.091.625,00	202.091.625,00	829.092,42	26.800,00
1A27	CONSTRUÇÃO DE BLOCO DE APOIO AO EDIFÍCIO ANEXO IV	DEZ/2007	1.400.000,00	1.400.000,00	0,00	0,00
		DEZ/2006	300.000,00	300.000,00	0,00	0,00
		DEZ/2005	0,00	1.850.000,00	14.970,00	14.970,00
Total			873.855.156,00	890.493.766,00	4.807.323,46	197.265,66

Fonte: Brasil (2015).

A Tabela 1 demonstra que, em 2005, já havia a previsão para a construção do prédio, ou seja, antes mesmo da gestão do deputado Arlindo Chinaglia, como presidente da Casa, entre fevereiro de 2007 e janeiro de 2009, período do lançamento do primeiro edital de licitação nos moldes da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Com o do edital, a previsão orçamentária saltou dos 300 mil para mais de 200 milhões de reais. Nos anos seguintes, até 2015, a previsão manteve-se estável na ordem de 95 milhões de reais, indicando a estabilidade econômica na Instituição para o planejamento dessa obra.

As peças orçamentárias da instituição, naquele momento, refletiam a tendência da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015, com as previsões de metas crescentes em 2016 e 2017, adotando postura favorável em relação à política econômica praticada no país (BRASIL, 2015). A Tabela 2 abaixo reflete o ambiente dominante com previsões crescentes do PIB.

Tabela 2 – Parâmetros macroeconômicos projetados

Variáveis	2015	2016	2017
PIB (crescimento real %a.a.)	3,0	4,0	4,0
Taxa Selec Efetiva (media %a.a.)	10,66	10,71	10,62
Câmbio (R\$/US\$ – final de período – dezembro)	2,40	2,42	2,45

Fonte: Brasil (2015).

A indicação de projeção de crescimento sustentável do PIB aliado à política fiscal, adotada pelo Governo, a solidez institucional, a estabilidade macroeconômica e a dinâmica do mercado interno impulsionaram a entrada líquida de investimentos estrangeiros diretos (IED) no País na ordem de 64,1 bilhões de dólares, o que poderia indicar disponibilidade de recursos no mercado financeiro (BRASIL, 2015).

Um dos principais projetos daquele Governo era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que prometia o aumento do investimento público em infraestrutura,

especialmente, em moradia, saneamento, transporte e energia, de forma a garantir elevadas taxas de crescimento sem gerar pressões inflacionárias (BRASIL, 2015). Esses indicadores faziam crer que o ambiente econômico e financeiro daquele momento era favorável à estruturação da PPP da Câmara dos Deputados.

Apesar desse cenário favorável, estudo de Barbosa Filho (2017) indicava que o País estava em recessão técnica desde 2014, em grande parte pela adoção, a partir de 2011/2012, da Nova Matriz Econômica (NME), que provocou o início da desaceleração da economia brasileira no segundo semestre de 2014 (BARBOSA FILHO, 2017). Resumidamente, o autor explica que a chamada NME englobou políticas de “forte intervenção governamental na economia que combinaram política monetária com a redução da taxa de juros e política fiscal com dirigismo no investimento, elevação de gastos, concessões de subsídios e intervenção em preços” (BARBOSA FILHO, 2017). O efeito concreto dessas medidas econômicas foi a queda acentuada do crescimento do PIB brasileiro a partir de 2014, como pode ser visto na Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Decomposição do crescimento do PIB entre 2002 e 2016

	PIB	PTF	Trabalho	Capital
2002-2010	3,9	1,6	1,1	1,2
		41,1	27,9	31,0
2010-2014	2,2	0,5	0,0	1,7
		24,2	0,5	75,3
2014-2016	-3,7	-1,9	-0,7	-1,1
		49,9	19,8	30,3
2010-2016	0,2	-0,3	-0,2	0,7
		-119,8	-107,9	327,7

Fonte: Barbosa Filho (2017, p. 53).

De acordo com Barbosa Filho (2017), apesar do incremento da participação do capital no período de 2010 a 2014, por meio de investimentos públicos, houve diminuição da produtividade total dos fatores (PTF). O reflexo disso foi a redução do PIB brasileiro e, conseqüentemente, a diminuição da capacidade de crescimento econômico nesse período, o que poderia comprometer o pagamento de compromissos a médio e longo prazos (BARBOSA FILHO, 2017).

As divergências entre dados das previsões orçamentárias com o estudo apresentado nesta subseção, indica que apesar do otimismo nos números e previsões do governo, talvez o mercado já não estaria disposto a se associar com o Estado em uma PPP, que, por sua natureza, demanda um longo tempo para ocorrer o retorno do capital investido. Coincidência ou não, o interesse do mercado pela PPP da Câmara dos Deputados diminuiu ao longo de sua estruturação (2014 – 2016), pois das cinco empresas autorizadas a desenvolverem os estudos preliminares, apenas uma os apresentou (BRASIL, 2015).

5.4 RESULTADOS

Esta seção trará os resultados do processo de modelagem da PPP da Câmara dos Deputados, apesar de não ter atingido o seu objetivo final, que era a contratação do parceiro privado. Mesmo com essa incompletude, o projeto deixou legados que serão expostos com a análise dos seguintes fatores: a) fatores facilitadores externos e internos à condução técnica da modelagem; b) fatores dificultadores externos e internos à condução técnica da modelagem; e c) avaliação da instituição quanto ao resultado final e seu legado.

5.4.1 Fatores facilitadores

Os **fatores facilitadores externos** à modelagem da PPP, como pode ser verificado ao longo deste estudo de caso, em especial na variável política, foram a vontade política, apoio da alta gestão da Instituição e a facilidade que a Instituição possui em conduzir as alterações legais necessárias que permitissem a estruturação PPP. Essa afirmação pode ser verificada nos trechos das seguintes entrevistas:

Os fatores que impulsionaram foram os apoios da alta gestão administrativos e políticos e o fato de a CD reunir em seus servidores as competências necessárias para poder fazer a gestão desse empreendimento; e também o fato de já possuir grande parte dos recursos para o empreendimento (ENTREVISTADO N° 2).

[...] um fator facilitador que é bem notório é a facilidade de a CD tem de impulsionar a pauta legislativa, especialmente, a de interesse da Casa. Fizemos uma alteração legal para permitir a PPP. Outro é que a Casa tem RH com capacitação muito grande e em quantidade para esse fim, por exemplo. Um terceiro é a cultura da Casa. Tendo decisão política, a DG encampa a decisão e o corpo técnico realiza com certa agilidade (ENTREVISTADO N° 3).

Os **fatores facilitadores internos**, já mencionados nos trechos das entrevistas acima, foram os relacionados aos recursos humanos da Instituição. Essas características foram pontuadas no fator crítico de capacitação institucional, item 4.7.2, e, apesar de não possuírem competências específicas na estruturação e gestão de PPPs, demonstraram que a Câmara dos Deputados possuía um quadro de técnicos concursados altamente qualificados em áreas afins a esse modelo de contratação e em quantidade suficiente para suportar a gestão desse complexo empreendimento.

5.4.2 Fatores dificultadores

Os fatores **dificultadores externos** foram, também, os relacionados à volatilidade política. De igual forma que essa força impulsionou o início da estruturação da PPP, também interferiu, provocando sua interrupção (ENTREVISTADO N° 3).

O ambiente político turbulento que o País vivia em 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e com a deterioração política do presidente da CD, Eduardo Cunha, e sua posterior destituição do cargo, todos os esforços técnicos empreendidos na estruturação da PPP foram interrompidos (ENTREVISTADO N° 4).

Essa turbulência política logo afetou o otimismo do mercado e impactou negativamente na disposição das empresas autorizadas a realizarem os estudos técnicos. Das cinco empresas interessadas, apenas a Via Engenharia S.A. apresentou os estudos.

O **fator dificultador interno** enfatizado pelo entrevistado n° 4 foi a resistência de servidores de setores da Casa, que não estavam envolvidos diretamente no projeto, em disponibilizarem informações solicitadas. Nesse sentido, o entrevistado n° 4 fez o seguinte relato:

Outro dificultador, por ironia, foi o fator humano, principalmente, com aqueles servidores que não atuaram no processo. Tínhamos enormes dificuldades em obter informações e números dos setores da casa. Não era falta de capacidade, havia uma falta de interesse em disponibilizar as informações necessárias para mensurar os custos dos serviços que seriam fornecidos no modelo de PPP. Eu nem acreditava nas respostas que recebíamos de alguns setores e servidores (ENTREVISTADO N° 4).

O relato acima evidencia a complexidade de gerenciar uma PPP. No caso em estudo, pontos como o compromisso político e os recursos humanos, ironicamente, impulsionaram e

também dificultaram o andamento do projeto. Esses dois fatores, portanto, devem ser considerados como pontos de atenção para futuras PPPs no Legislativo.

5.4.3 Avaliação da instituição

Apesar de a modelagem não ter chegado ao final, com o contrato assinado, a avaliação de todos os entrevistados foi positiva.

Como o regramento jurídico na administração pública deixa pouco espaço para a discricionariedade das ações dos gestores públicos que, constantemente, são confrontados pelos órgãos de controle, a opção quase sempre é a prudência (ENTREVISTADO Nº 1). Mesmo assim, os entrevistados manifestaram, nesse caso, que havia espaço para a ousadia em busca da maior eficiência na gestão pública, como pode ser extraído dos seguintes trechos:

[...] foi uma decisão ousada, pois não tínhamos PPPs no âmbito federal. Ser vanguarda é ousado, às vezes, a prudência é melhor. O projeto, porém, encaixava-se perfeitamente no nosso caso [...] Não podemos rejeitar uma ideia sem antes conhecê-la. Optamos, quase sempre, pelo caminho já conhecido. Enfrentar o novo requer reconstrução do conhecimento. Naturalmente rejeitamos o novo [...] Devemos, sim, ousar na administração pública para buscar maior eficiência na gestão (ENTREVISTADO Nº 1).

[...] a lição é que devemos sair um pouco mais da caixinha na administração. Ser mais ousado. Até entendo o receio dos gestores pelos valores envolvidos e pela atuação dos órgãos de controle e também pela mudança dos componentes da mesa, vir uma nova gestão e mudar tudo. Acho que é uma oportunidade de empreender mais no serviço público (ENTREVISTADO Nº 2).

Outro ponto destacado pelos entrevistados foi o fator tempo para a tomada de algumas decisões. Nesse sentido, duas decisões dificultaram o andamento do projeto. A primeira foi a falta de tempo necessário para a elaboração adequada de plano de distribuição dos serviços entregues pela PPP. A primeira decisão foi de concentrá-los em um só prédio, como em um centro comercial, o que provocou muitas críticas dos órgãos de controle, por se tratar de área tombada e, portanto, proibida de receber esse tipo de empreendimento (ENTREVISTADO Nº 3). O prédio foi logo apelidado de “Parlashingopping”, o que não foi bom para o projeto (ENTREVISTADO Nº 3). O entrevistado nº 3 complementou essa informação dizendo que:

O ideal era que tivessem sido distribuídos todos esses serviços nos diversos prédios que compõem o complexo, deixando um pouco de áreas comerciais para cada prédio, pois concentrado em um prédio, esse prédio seria um

shopping e aqui não pode. Essa condução não foi boa, começou-se a falar que lojas teriam, cinema, etc., isso é shopping (ENTREVISTADO N° 3).

O segundo problema foi os prazos determinados para que os autorizados apresentassem os estudos. Foram muito curtos e, com isso, houve a necessidade de sucessivas prorrogações, o que desacreditou, em parte, o projeto (ENTREVISTADO N° 3).

5.5 A CÂMARA MUNICIPAL DE RECIFE

A história da Câmara Municipal do Recife (CMR) confunde-se com o nascimento da própria cidade, que data de 15 de fevereiro de 1710. Isso porque, na legislação portuguesa colonial, no momento de criação de uma nova vila, as primeiras providências eram inaugurar o Pelourinho e convocar os cidadãos locais para eleger os primeiros vereadores (RECIFE, 2016). A Casa Legislativa, desde a década de 1940, também é conhecida como a “Casa de José Mariano”, que foi um dos maiores políticos da história da cidade e também seu primeiro prefeito, figura até então desconhecida da administração pública brasileira (RECIFE, 2016).

Ao longo de sua história, a CMR, por duas vezes, teve suas portas fechadas no Governo de Getúlio Vargas, mas, com a constituição de 1946, reconquistou o direito de representar o povo do Recife, reabrindo suas portas em definitivo (RECIFE, 2016). Nessa época, a Câmara funcionava no Edifício Alfredo Fernandes, situada na Av. Barbosa Lima, no Bairro do Recife. Essa rua era perpendicular à mal-afamada Rua da Guia, servindo de pretexto para muitos batizarem o prédio de “Câmara da Rua da Guia”, o que incomodava bastante os parlamentares (RECIFE, 2016).

A partir de 1963, a CMR passou a ocupar o antigo prédio onde funcionava a Escola Normal do Recife, localizado na Rua Princesa Isabel, ao lado do Parque Treze de Maio, na Boa Vista. À época, o governador era Miguel Arraes e o engenheiro foi Arthur Lima Cavalcanti, posteriormente, eleito prefeito do Recife.

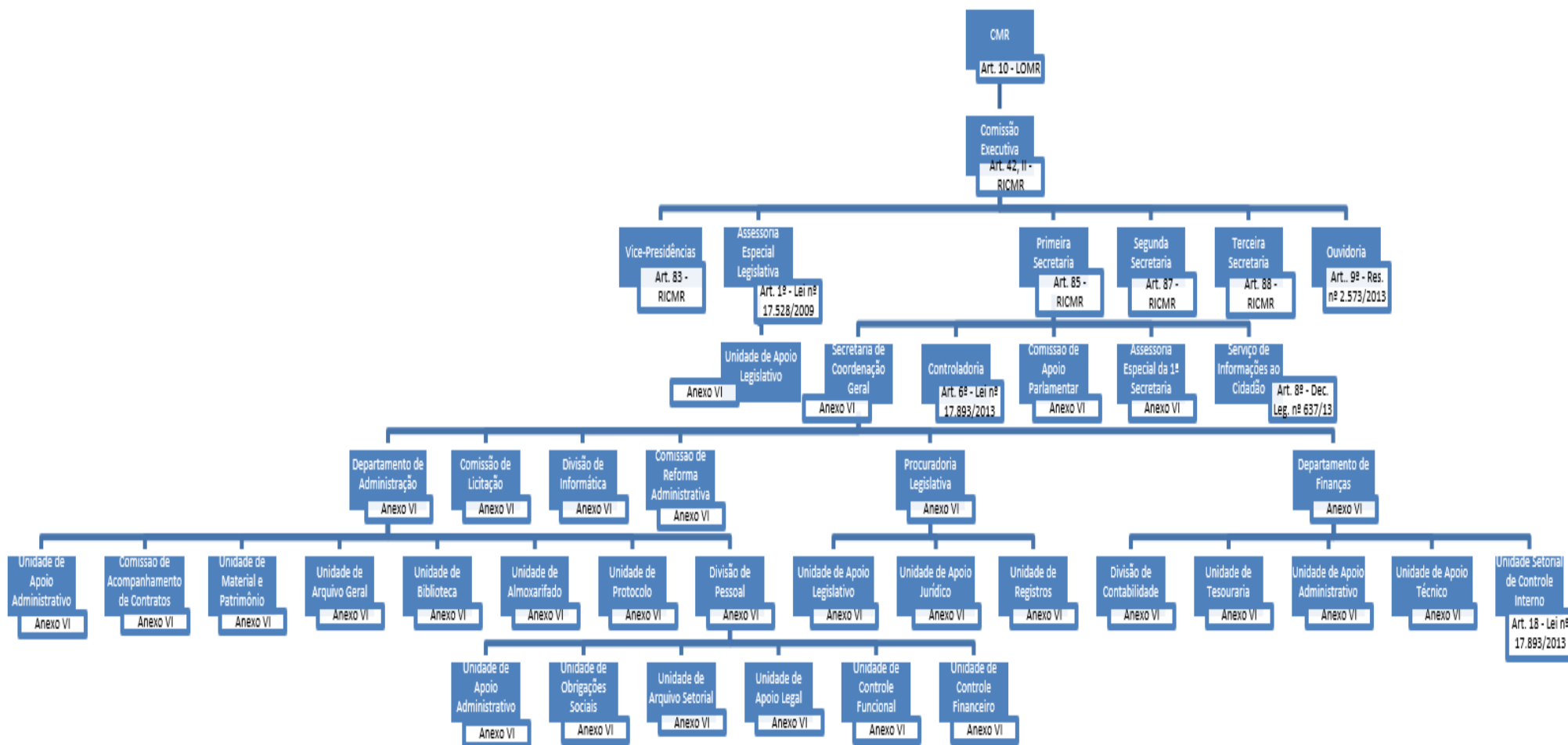
Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988), houve uma reestruturação da máquina administrativa do Estado brasileiro, atribuindo novas competências e responsabilidades a todas as Câmaras de Vereadores no Brasil. Com a maior autonomia política, coube à Câmara Municipal de Recife elaborar a Lei Orgânica da cidade do Recife em 1990 (RECIFE, 2019).

Com as atribuições delegadas, a CMR se estruturou para atender às novas demandas e, para isso, elaborou seu Regimento Interno (RICMR), aprovado pela Resolução nº 1884/94

(RECIFE, 1994). O referido diploma legal instituiu, como principais órgãos da Casa, o Plenário da Câmara Municipal; a Comissão Executiva; as Comissões Parlamentares Permanentes, as Temporárias e as de Inquérito; o Conselho de Cidadãos; e a Tribuna Popular, RICMR, art. 42º (RECIFE, 2020). Além disso delegou, para a Comissão Executiva, a superintendência máxima de todas as atividades administrativas, constituída de um (1) Presidente, de três (3) Vice-Presidentes e de três (3) Secretários, com mandatos de dois anos, RICMR, art. 50, § 1º (RECIFE, 1994).

Para desenvolver suas atividades e atender às demandas parlamentares dos trinta e nove vereadores, a CMR dispõe de estrutura administrativa autorizada pela Lei Municipal nº 16.632/2001 (RECIFE, 2001), com um quadro de aproximadamente mil e trezentos servidores, entre efetivos e comissionados e conta com a seguinte estrutura administrativa, conforme descrito no organograma na Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Organograma Câmara Municipal de Recife



Fonte: Disponibilizado pelo diretor de Pessoal por e-mail (2020).

O organograma acima apresenta o atual desenho da área administrativa da CMR, já com a indicação dos dispositivos legais que o aprovou, e indica como principal instância a Comissão Executiva.

Para possibilitar o funcionamento dessa estrutura, os principais normativos que disciplinam as licitações e as contratações, nos órgãos públicos do município, são: Lei Federal nº 8.666/93 (BRASIL, 1993); Lei Federal nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002); Decreto Municipal nº 19.789/2003 (RECIFE, 2003); e Decreto Municipal nº 22.592/2007 (RECIFE, 2007).

Com relação às parcerias público-privadas, o normativo que regulamenta esse instrumento no Recife é a Lei Municipal nº 17856/2013 (RECIFE, 2013), combinado com dispositivos da Lei Federal nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei geral das PPPs, e da Lei Federal nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995a), Lei das Concessões (RECIFE, 2013). No caso específico deste estudo, a Câmara Municipal do Recife ainda dispõe de Fundo Gestor Especial próprio, aprovado pela Lei nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), com o objetivo exclusivo de viabilizar a construção de sua futura sede e a compra de seu mobiliário (RECIFE, 2012a).

Antes de seguir para o estudo de caso da Câmara Municipal do Recife, em sua experiência para uma possível e futura contratação de parceria público-privada, é importante fazer algumas considerações acerca da realização e dos resultados alcançados na pesquisa. A primeira observação refere-se ao contexto da pandemia da Covid-19, que assolou o mundo durante todo o ano de 2020, impossibilitando o tráfego e o contato físico de pessoas, dificultando o acesso adequado às informações, já que, na metodologia adotada por essa pesquisa, uma das formas de obtê-las seria a entrevista pessoal.

Para minimizar essa dificuldade, foi elaborado um questionário, baseado na entrevista objeto do Quadro 4 da Metodologia, e enviado para dois gestores daquela Instituição. Além disso, foram realizados contatos telefônicos, mensagens via *WhatsApp* e por e-mails com esses servidores para a complementação das informações necessárias. Mesmo assim houve muita dificuldade em obter respostas conclusivas e algumas perguntas não foram respondidas. Por isso, alguns dos fatores críticos, dispostos no Quadro 3, para esse estudo de caso, não terão respostas.

5.6 VARIÁVEIS POLÍTICAS

Nesse ponto, a pesquisa é dedicada a apresentar informações relacionadas aos seguintes fatores críticos: **compromisso político; transparência e *accountability*; e escolha do modelo de PPP** para a construção da sede da instituição.

5.6.1 Compromisso político

Na resposta encaminhada pelos gestores da instituição, o **compromisso político consensual** à época era o de viabilizar financeiramente a construção da nova sede e que uma das possibilidades era a utilização do instrumento de PPP (GESTOR Nº 2). Nesse sentido, constatou-se, então, elaboração de um Projeto de Lei de autoria da Mesa Executiva da CMR, que, posteriormente, deu origem à Lei Municipal nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), que criou, no âmbito do Poder Legislativo Municipal, o Fundo Especial da Câmara Municipal do Recife com o objetivo específico de construção e aquisição do mobiliário necessário ao funcionamento da sede própria (RECIFE, 2012a). A situação política, segundo o entrevistado nº 1, era estável e mantinha um bom relacionamento com o Poder Executivo municipal, tanto era que cerca de um mês após a aprovação da Lei, instituindo o Fundo Especial do Legislativo, a CMR também aprovou a Lei nº 17.856/2013 (RECIFE, 2013), Lei Municipal das PPPs, definindo regras e procedimentos para a estruturação e gestão das PPPs do município do Recife. Na imprensa local da época, em 31 de março de 2013, também foi noticiada a formação de grupo de trabalho, composto por cinco parlamentares, com o objetivo de viabilizar a construção da sede utilizando o instrumento de PPP (NOVA..., 2013).

5.6.2 Transparência e *accountability*

A **transparência e *accountability*** do projeto se restringiram à publicação oficial de criação do Fundo Especial e das previsões dos aportes financeiros ao Fundo, de acordo com rubrica do Poder Legislativo, indicada no Planejamento Orçamentário do Município do Recife de 2017 (PERNAMBUCO, 2017).

5.6.3 Escolha do modelo de PPP

A pesquisa não identificou dados relacionados com a escolha do modelo de PPP ou informações acerca das dimensões de custo-benefício e previsão orçamentária e financeira para o projeto.

5.7 VARIÁVEIS TÉCNICAS E INSTITUCIONAIS

As informações e os documentos, analisados nesta seção, terão como foco a satisfação dos seguintes fatores críticos: a) existência de legislação – as dimensões aqui verificadas referem-se à satisfação de aspectos legais da Lei geral de PPP e de outros normativos relacionados, e de normativos internos da Casa Legislativa.; b) **capacidade institucional** – com as dimensões relacionadas à *expertise* dos servidores e da organização institucional na estruturação de PPP; e c) **relacionamento com parceiros privados** – aqui as dimensões são relacionadas ao interesse do mercado pela PPP e os procedimentos adotados pela instituição que favorecessem a adequada e eficiente escolha do parceiro privado. E, por último, d) **ambiente econômico e financeiro** – qual era o cenário econômico e financeiro da instituição e do País no momento da estruturação da PPP da Câmara Municipal do Recife.

5.7.1 Existência de legislação

Um dos primeiros fatores críticos a serem satisfeitos para a estruturação de uma futura PPP é a **existência de legislação**, de acordo com Thamer e Lazzarini (2015), Schiefler (2015) e Grilo e Alves (2011), e apresentado no roteiro da etapa pré-contratual exposto no item 3.4 desta pesquisa. Seguindo o Quadro 3 (p. 94), verifica-se que a CMR atendeu às seguintes dimensões desse fator crítico: a) a cidade do Recife possui a Lei Municipal de PPPs, Lei nº 17.856/2013 (RECIFE, 2013), que atende às diretrizes gerais da Lei Federal nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004); b) além disso, possui o Decreto Municipal nº 19.789/2003 (RECIFE, 2003) e o Decreto Municipal nº 22.592/2007 (RECIFE, 2007), que disciplinam as licitações e os contratos no âmbito municipal, seguindo os requisitos gerais da Lei Federal nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que rege a matéria, conforme a cartilha de licitação e contrato (RECIFE, 2018). Por fim, criou o Fundo Especial do Poder Legislativo, por meio da Lei nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), com o objetivo específico para a construção de sua sede e compra de mobiliário. O normativo ainda elenca as fontes das receitas para atingir esse objetivo, conforme art. 2º da Lei nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a):

Art. 2º São receitas do Fundo Especial:

- I – Recursos provenientes das economias resultantes dos repasses constitucionais do exercício corrente e de outros devidos à Câmara.
- II – Receitas resultantes de aplicações financeiras;

III – Doações oriundas dos Governos Federal, Estadual e Municipal efetuadas com finalidade específica para construção aquisição do mobiliário necessário ao funcionamento do novo edifício sede do Poder Legislativo Municipal.
IV – Outras doações com idêntica finalidade (RECIFE, 2012a).

As fontes de receitas do Fundo Especial estão legalmente identificadas, segundo o art. 2º acima, o que pode conferir maior segurança em atender à dimensão de oferecer garantias a um futuro parceiro privado, de acordo com disciplina entregue pelo art. 8º da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), já tratado na seção 3.5 desta pesquisa. Quanto às outras dimensões: repartição de benefícios; matriz de riscos; indicadores; renegociação; saída e concessões do contrato, não foram identificadas medidas para satisfazê-las (ENTREVISTA ESCRITA).

5.7.2 Capacitação institucional

Em resposta ao questionário encaminhado e confirmado via chamada telefônica, o entrevistado nº 2 informou que a Instituição não possui *expertise* em PPP e que não houve, ainda, investimento em capacitação dos servidores nessa formação (ENTREVISTA ESCRITA). Nesse contexto, também não houve oportunidade de constituição de unidade de PPP ou convênio com outros órgãos que a possuam (ENTREVISTA ESCRITA).

5.7.3 Relacionamento com parceiros privados

Segundo o entrevistado nº 1, houve sondagem informal do mercado e que técnicos da instituição identificaram interesse e a possibilidade de utilização de recursos depositados no Fundo Especial em uma futura PPP (ENTREVISTA ESCRITA). Ainda de acordo com o entrevistado, como o projeto ainda é incipiente, não foram adotados procedimentos concursais delineados, cadernos técnicos, encargos, ou indicadores técnicos (ENTREVISTA ESCRITA).

5.7.4 Ambiente econômico e financeiro

O ambiente econômico e financeiro é o último fator crítico a ser analisado nas variáveis técnicas e institucionais. Assim como no caso da Câmara dos Deputados (item 4.3.4), a verificação se limitou a três dimensões a saber: a) **situação econômica estável da Instituição**; b) **política econômica favorável**; e c) **mercado financeiro disponível**. Como parte dos assuntos são conectados, as análises das dimensões *b* e *c*, que se referem a uma análise

econômica e financeira macro do País, consideram-se as mesmas apresentadas no item 4.3.4 já apresentadas. Neste item, portanto, a pesquisa se restringiu à análise da dimensão “a) **situação econômica da instituição**”.

Com a aprovação da Lei nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), que instituiu o Fundo Especial com o objetivo exclusivo de construção de sua sede, a CMR garantiu, legalmente, repasses de recursos exclusivos para esse fim. A constituição do Fundo pode ser considerado uma forma de sinalização para o mercado de que a Instituição possui um planejamento e prepara-se financeiramente para a realização do projeto. Indica também que a Instituição não se limitará às dotações orçamentárias, regularmente recebidas para o seu custeio. É certo que, como instituição pública do Poder Legislativo, a CMR possui uma única fonte de recursos, ou seja, o repasse financeiro do Poder Executivo Municipal, na forma de Duodécimo, conforme previsto no inciso IV do artigo 29-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Após a constituição do Fundo, a CMR alterou o seu art. 2º com a aprovação do art. 5º da Lei nº 18.347/2017 (RECIFE, 2017), possibilitando, ainda, receber valores provenientes das economias resultantes dos repasses constitucionais do exercício corrente e de outros devidos à Câmara, garantindo que os valores ali depositados não retornem aos cofres públicos ao final de cada exercício financeiro. Assim disciplina o art. 5º:

A aplicação dos recursos do fundo será efetivada por programa previsto na Lei Orçamentária Anual, ou incluído na forma de créditos especiais adicionais, necessariamente vinculados a despesas de capital que não possam ser absorvidas pelos recursos da programação orçamentária anual (PERNAMBUCO, 2017).

Essa medida apesar de evidenciar que a situação econômica está atrelada à conjuntura econômica nacional, conferiu maior segurança quanto ao uso exclusivo dos recursos depositados no Fundo. O fato é que a CMR, no momento, tem recebido seus repasses e está se capitalizando para realizar seu projeto, como pode ser verificado em trecho, logo abaixo, do instrumento orçamentário do município na Figura 4.

Figura 4 – Orçamento anual de 2017 da Prefeitura da cidade do Recife

PROGRAMA DE TRABALHO					
01 - CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE					
0101 - CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE					
RECURSOS DO TESOURO					
CÓDIGO FUNÇÃO SUBFUNÇÃO PROGRAMA P/A/OE	ESPECIFICAÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES	OPERAÇÕES ESPECIAIS	TOTAL
01	LEGISLATIVA	200.000	137.665.000	35.000	137.900.000
031	AÇÃO LEGISLATIVA		118.052.500		118.052.500
4.101	AÇÃO LEGISLATIVA		21.502.500		21.502.500
2.001	DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES LEGISLATIVAS		21.502.500		21.502.500
4.102	GESTÃO ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE		96.550.000		96.550.000
2.002	APOIO ADMINISTRATIVO ÀS AÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE		96.550.000		96.550.000
122	ADMINISTRAÇÃO GERAL	200.000	19.073.500		19.273.500
4.101	AÇÃO LEGISLATIVA	200.000			200.000
1.034	IMPLANTAÇÃO DA NOVA SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE (LEI 17.853/2012)	200.000			200.000
4.103	GESTÃO DOS ENCARGOS DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE		19.612.500	35.000	19.647.500

Fonte: Pernambuco (2019).

As transferências dos recursos, como se vê na Figura 4, são realizadas com a rubrica “implantação da nova sede da Câmara Municipal do Recife” e, nesse caso, com valor de 200 mil reais para o ano de 2017. O somatório desses valores pode ser confirmado no balanço financeiro da CMR, exercício 2019, no qual consta um saldo de caixa formado por repasses e economias dos anos anteriores no montante de aproximadamente 26,7 milhões de reais, que se destinam à construção de sua nova sede (PERNAMBUCO, 2019).

5.8 OS RESULTADOS

Ao final da pesquisa relacionada à estruturação de futura PPP na Câmara Municipal do Recife, constatou-se um projeto ainda incipiente. Mesmo assim, a identificação da constituição do Fundo Especial do Legislativo Municipal para a construção de sua sede, apresenta-se como passo importante para seguir nas fases restantes da etapa pré-contratual de uma PPP, de acordo com modelo apresentado na Figura 1, ao final do item 3.4 desta pesquisa.

Nesse contexto, o texto segue com a apresentação dos seguintes fatores: a) fatores facilitadores externos e internos; b) fatores dificultadores externos e internos; e c) avaliação da instituição quanto ao resultado e seu legado.

5.8.1 Fatores facilitadores

Os **fatores facilitadores externos** identificados foram a vontade política e a facilidade que a Instituição possui em conduzir as alterações legais necessárias que permitissem a constituição do Fundo Especial para a construção de sua sede. Esses dois fatores facilitadores, além das manifestações dos gestores da instituição, podem ser identificados pelo exíguo prazo em que ocorreu o processo legislativo da norma constituidora do Fundo. Entre a apresentação do Projeto de Lei Ordinária nº 125/2012 (RECIFE, 2012b), pela Mesa Executora da Câmara e a sanção da Lei nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), passaram-se apenas dez dias.

Os **fatores facilitadores internos** não foram identificados, tendo em vista que as ações técnicas para a estruturação da PPP não se iniciaram.

5.8.2 Fatores dificultadores

Os **fatores dificultadores externos** estão relacionados às questões de ordem financeira da instituição. De acordo com contato realizado, o Gestor nº 2 escreveu, em resposta a essa indagação, que a instituição está se capitalizando para então iniciar a estruturação do projeto, que poderá ser no modelo de PPP. O outro dificultador, relata ainda o Gestor nº 2, será obter a autorização política para iniciar essa estruturação, tendo em vista que o mandato de cada Mesa Executora está restrito a dois anos e não se sabe como será a composição e a disposição política à época dessa decisão.

5.8.3 Avaliação da instituição

A avaliação dos gestores da Instituição se restringiu apenas à importância da constituição do Fundo Especial para a construção da sede. Apesar de não haver ações de estruturação de uma PPP na Câmara Municipal, a existência do Fundo facilitará as próximas ações de uma futura modelagem de PPP para a construção de sua sede. Além disso, pode indicar para outras Casas Legislativas o início do caminho para possibilitar futuras PPPs no âmbito dos poderes legislativos locais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as possibilidades e os desafios a serem superados na utilização do instrumento de PPP pelo Poder Legislativo, como forma de apropriação de *expertise* técnicos e de recursos financeiros do setor privado, tido como mais eficiente do que o setor público.

A referida análise deu-se a partir das experiências da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal do Recife com a realização de estudo de caso múltiplo relativo aos procedimentos de estruturação da etapa pré-contratual para a contratação de PPP nas duas Casas Legislativas.

Nesse linde, definiram-se os seguintes objetivos específicos para esta pesquisa: contextualizar o surgimento e o desenvolvimento do instituto da PPP no mundo e no Brasil, com suas principais vantagens, críticas e desafios em sua adoção; analisar as ações efetivamente realizadas na Câmara dos Deputados e na Câmara Municipal do Recife na estruturação de seus projetos de PPP; e discutir os principais achados observados no desenvolvimento nas modelagens desses projetos.

Para atingir esses objetivos, a primeira parte do trabalho foi a elaboração do referencial teórico acerca da origem do instituto da PPP no mundo e como se desenvolveu aqui no Brasil. Constatou-se que as crises econômicas e fiscais, que os governos de boa parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, vividas nas décadas de 1980 e 1990, motivaram o surgimento desse novo modelo de relacionamento entre os setores público e privado, a parceria público-privada (PPP). Algumas experiências de outros países, aqui trazidas, comparando a maturidade de aplicação desse instituto em relação ao Brasil, revelaram práticas e estudos que podem aperfeiçoar o modelo aqui adotado. O Reino Unido, precursor dessa prática, segue ainda como referência, mas países como Espanha, Portugal, Chile e outros, que compõem a OCDE, vêm aprimorando o instituto em seus países, aplicando boas práticas e realizando pesquisas sobre mecanismos que favoreçam o bom andamento desses projetos.

Nesse sentido, este trabalho se utilizou, principalmente, das conclusões de Firmino (2015; 2018) sobre os fatores críticos de sucesso (FCS), como os principais referenciais teóricos para o desenvolvimento da metodologia aplicada na análise das entrevistas e dos documentos colhidos durante os respectivos estudos de caso. Para Ismail (2013), os FCS são definidos como “as áreas em que a obtenção de resultados favoráveis é imprescindível para que o gestor possa alcançar seus objetivos” e podem ser identificados no desenvolvimento de projetos em várias áreas, mas, para efeito dessa pesquisa, os achados se restringiram aos projetos de PPP

administrativa de infraestrutura. Seus principais FCS identificados foram: a boa estrutura de governança, a existência de um marco regulatório favorável, a disponibilidade de recursos no mercado financeiro, o ambiente econômico favorável, consenso político, racionalidade técnica e política, transparência e *accountability*, capacitação institucional e seleção do parceiro.

A partir desse contexto mundial, no governo de Fernando Henrique Cardoso, início da década de 1990, os fundamentos do instituto começaram a se desenhar com a implementação de reformas para a redefinição do papel do Estado na economia, rompendo alguns monopólios, e a sanção da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), Lei das Concessões. Trata-se de Lei regulamentadora do art. 175 da CF/88 (BRASIL, 1988), que ofereceu uma alternativa concreta à necessidade de investimentos estatais, estes que, desde o início dos anos 1980, vêm se mostrando insuficientes para proporcionar a expansão e a melhoria dos serviços públicos no país (ALMEIDA; SILVA, 1996). Além disso, a Lei ofereceu um conjunto de regras e princípios organizados que, posteriormente, foram assimilados pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei da PPP.

Percebeu-se que a PPP, embora resultante do mesmo processo de reforma e modernização do Estado, que incentivaram privatizações e concessões comuns, destina-se a concessões de serviços públicos de baixo ou nenhum retorno econômico, mas necessário para a sociedade. O mecanismo é direcionado para o particular, que buscaria recursos junto aos agentes financeiros, efetuar a obra, prestaria o serviço contratado, por sua conta e risco e, ao final, a infraestrutura implementada seria transferida ao setor público, tudo em troca de uma remuneração ao longo de até 35 anos público (BRITO; SILVEIRA, 2014).

Na sequência, o texto fez considerações acerca das modalidades de concessões trazidas no bojo da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A primeira, disciplinada no parágrafo 1º do art. 2º da Lei (BRASIL, 2004), foi pensada para fazer frente aos projetos parcialmente autossuficientes, em que seria cobrada uma módica taxa do usuário acrescido de complementação do valor por parte do poder público. A segunda, de acordo com o parágrafo 2º do art. 2º (BRASIL, 2004), é definida como “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. Esse modelo, segundo suas características, é o indicado para o desenvolvimento das PPPs das duas instituições que são objetos desse estudo de caso.

Como as modalidades de PPPs são contratos administrativos e, em suas aplicações, requerem a combinação com dispositivos tanto da Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), Lei de Concessões; quanto da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), dos contratos administrativos,

percebeu-se a importância de o gestor público saber diferenciar esses institutos a fim de não incorrer ilegalidades em suas utilizações. Diante disso, a seção 3.3 trouxe um quadro comparativo com as principais diferenças e semelhanças entre contratos administrativos de obras, concessões comuns, concessões patrocinadas e concessões administrativas.

A pesquisa segue com a organização detalhada das fases da etapa pré-contratual, situada na seção 3.4, com a sugestão de um roteiro composto dos elementos necessários para a estruturação de uma PPP, o qual poderá ser utilizado para futuras PPPs no Poder Legislativo.

Com fundamento nas pesquisas de Thamer e Lazzarini (2015), Grilo e Alves (2011), Schiefler (2013) e Belsito (2015), o trabalho mergulha no “passo a passo” das ações a serem realizadas pelo gestor público na estruturação de uma PPP, desde o início, com o planejamento e a verificação de existência de legislação, até a fase final dessa etapa, com a assinatura do contrato para o posterior início da operação.

Na parte final do referencial teórico, o texto aborda três temas especiais e desafiadores para a estruturação de PPP, sobretudo, em Casas Legislativas. O primeiro é a detecção e a distribuição dos riscos envolvidos no projeto. Considerando as características e foco deste estudo de caso, o texto trouxe os principais riscos que os envolvem: os riscos da construção; os riscos políticos; o risco cambial e outros riscos financeiros; e os riscos operacionais. O segundo está relacionado com as garantias oferecidas pelo poder público, de acordo com o art. 8º da Lei de PPP (BRASIL, 2004). O rol é amplo, mas questões sobre o FGP e a vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mereceram especial atenção, trazendo, inclusive, posicionamentos divergentes entre alguns dos principais estudiosos da área.

Por fim, a pesquisa aborda a decisão do CNJ, que impossibilitou a utilização do instituto pelo Poder Judiciário. Apesar de se referir, diretamente, a outro Poder, seu conteúdo impactou, à época, na estruturação da PPP da Câmara dos Deputados que estava em curso. Como forma de enriquecer o debate, a pesquisa ainda trouxe recomendação, em sede de Consulta ao Tribunal de Contas da União que, em sentido oposto, recomendou a utilização de PPP justamente no âmbito de órgão do Poder Judiciário.

Nos estudos de casos das duas Casas Legislativas, buscou-se entender quais ações foram realizadas na estruturação de suas PPPs e se poderiam ter conduzido ao sucesso dos projetos. Para tanto, as entrevistas e os documentos foram analisados com suporte nos indicadores fornecidos pelos FCS, que foram agrupados da seguinte forma: 1) nas variáveis políticas, foram verificados o compromisso político, a transparência e *accountability* e a escolha do modelo de PPP; 2) nas variáveis técnicas e institucionais, foram verificados a existência de

legislação, a capacitação institucional, o relacionamento com parceiros privados e o ambiente econômico e financeiro; e 3) por fim, os resultados apontaram os principais fatores dificultadores, os fatores facilitadores e a avaliação das Instituições sobre o processo de estruturação das PPPs em uma Casa Legislativa.

O estudo de caso da Câmara dos Deputados avançou por quase toda a etapa pré-contratual da estruturação de sua PPP, chegando até a fase de recebimento de propostas. Verificou-se que a decisão de realizar os estudos foi política e que, no início do processo, havia, de modo geral, estabilidade e consenso entre os parlamentares. A transparência no início foi muito reduzida, pois não se sabia o real escopo do projeto. Os técnicos apontaram que não houve tempo suficiente para elaborar o projeto básico antes do anúncio oficial do início dos estudos, o que afetou, meses depois, a credibilidade da empreitada.

Após o anúncio oficial, a Instituição aprimorou os mecanismos de transparência, mantendo página no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, exclusivamente, dedicada para comunicações, publicações de normativos e troca de informações com todos os interessados pelo projeto. Com relação aos procedimentos para escolha de parceiros, houve a publicação do PMI, com o anteprojeto arquitetônico, bem como a publicação de aviso de prorrogação do prazo para entrega dos estudos, o que conferiu ampla participação de atores da iniciativa privada. A escolha do modelo de PPP, como dito anteriormente, foi uma decisão política. Portanto, não houve estudos de custo-benefício ou orçamentários prévios. O que havia era um orçamento para a obra de um dos prédios que iria compor o projeto da PPP, conforme parâmetros exigidos pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Ao longo do projeto, a equipe técnica desenvolveu a metodologia para obter o PPC, mas os estudos para as modelagens econômico-financeiras e jurídicas seriam desenvolvidos e entregues pelas empresas autorizadas em suas propostas.

Constatou-se que, a princípio, não havia consenso quanto à possibilidade de o Poder Legislativo Federal realizar PPP, pois havia uma discussão em curso no CNJ, sinalizando que apenas o Poder Executivo poderia estruturar esse tipo de contratação. O TCU, entretanto, recomendou a utilização de PPP, como boa prática de contratação, para órgão do Poder Judiciário em projeto semelhante. Diante desse impasse, a Instituição resolveu promover alteração legislativa, liderada pelo Presidente Eduardo Cunha, incluindo, na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a autorização para as Casas do Poder Legislativo realizarem PPP. O corpo técnico recebeu capacitação básica em gestão de PPP, mas insuficiente para realizar e analisar estudos técnicos econômico-financeiros e jurídicos mais complexos. Além disso, já havia uma previsão nos instrumentos orçamentários da Instituição para realização de um dos prédios que comporiam o projeto de PPP desde 2005. Em 2008, a Instituição vendeu, por cerca de 320

milhões de reais, o direito de gestão da folha de pagamento para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Esses recursos poderiam servir para garantir parte do projeto. A Instituição, porém, não sabia se depositaria esse valor do FGP do Poder Executivo.

Os entrevistados apontaram fatores políticos como os maiores facilitadores, pois promoveram uma importante e complexa alteração legislativa. Esse mesmo fator, por ironia, também foi apontado como dificultador, pois quando a força política do Presidente da Casa se deteriorou, o projeto foi interrompido. Além disso, o tempo disponibilizado para os técnicos realizarem os projetos iniciais foram insuficientes, o que dificultou sua apresentação e engajamento da sociedade. Por fim, a atuação dos servidores também foi contraditória. Os técnicos, que atuaram diretamente no projeto, foram colaborativos e eficientes, ao passo que servidores de setores, que não trabalharam diretamente, dificultaram a obtenção de informações necessárias para o desenvolvimento dos estudos.

Já o estudo de caso da **Câmara Municipal do Recife** foi pouco conclusivo, tendo em vista a dificuldade em se obter as informações. Dentre os achados, o apoio e o consenso político existiram no início do projeto, tanto é que uma comissão com vereadores foi formada para acompanhar os trabalhos.

Além disso, foi criado o Fundo Especial da Câmara Municipal do Recife, Lei Municipal nº 17.853/2012 (RECIFE, 2012a), com o objetivo específico de construção, aquisição do mobiliário e contratação de serviços administrativos necessários ao funcionamento da sede própria. O Fundo tem recebido dotações regulares e conta com cerca de 26 milhões de reais em caixa. O município também dispõe de legislação específica para a modelagem de PPP, mas o Poder Legislativo local ainda não decidiu se a obra e os serviços serão contratados com a utilização do instrumento de PPP. Ainda faltam estudos conclusivos para a tomada de decisão.

Apesar de ainda não se ter uma PPP no âmbito do Poder Legislativo, conclui-se que é possível sua realização. A Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), que alterou a Lei da PPP, autorizou as Casas do Poder Legislativo a se utilizarem do instituto, inclusive com a constituição de órgão gestor próprio. Além disso, a CD dispõe de recursos humanos, ainda que auxiliados por consultores externos, capazes de estruturar e gerenciar esse tipo de contrato. A questão a ser resolvida é a forma de prestar as garantias ao parceiro privado. Uma das soluções levantadas nas entrevistas seria propor um novo desenho para a formação do FGP do Poder Executivo, de modo a contemplar a participação efetiva de representantes do legislativo em sua composição. A medida seria para garantir a utilização dos recursos ali depositados exclusivamente para os projetos das Casas Legislativas. A outra solução vislumbrada vem da

lição da CMR com a constituição de fundo gestor especial próprio para o objetivo específico de custear a PPP, segundo autoriza o inciso II, art. 8º da Lei de PPP (BRASIL, 2004).

Com relação à CMR, a solução para a insuficiência técnica da Instituição é a realização de convênios e acordos de cooperação técnica com órgãos que tenham experiência na modelagem de PPP. Sua gestão, entretanto, a exemplo da CD, deveria ser realizada por órgão próprio daquela Casa Legislativa, conforme autorizado pela Lei de PPP.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. G.; SILVA, S. Q. Considerações sobre o Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p. 24-50, set./out. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8002/6753>. Acesso em: 21 out. 2019.
- ARAGÃO, A. S. As Parcerias Público-Privadas – PPPs no Direito Positivo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 105-145, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43621>. Acesso em: 1 out. 2019.
- ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C. As Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 571-593, mai./jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000300003&script=sci_arttext. Acesso em: 30 dez. 2019.
- BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2020.
- BELSITO, B. G. **O procedimento de manifestação de interesse/PMI na estruturação de contratos de concessão: Exame crítico e propostas de aperfeiçoamento do instrumento no Direito brasileiro**. 2015. 315 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7581/1/Disserta%20c3%a7%20c3%a3o_Bruno%20Gazzaneo%20Belsito.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.
- BORGES, L. F. X.; NEVES, C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. **Revista do BNDS**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 73-117, jun. 2005. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8175/2/RB%2023%20Parceria%20P%20C%20BAblico-Privada_Riscos%20e%20Mitiga%20C%20A7%20C%20A3o%20de%20Riscos%20em%20Opera%20C%203%20A7%20C%20B5es%20Estruturadas%20de%20Infra-Estrutura_P_BD.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.
- BOVAIRD, T. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 70, n. 2, p. 199-215, June 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852304044250>. Acesso em: 28 out. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm. Acesso em: 21 de ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.987, 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012. Altera o art. 4º e acrescenta art. 54-A à Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que “dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e

os procedimentos a elas pertinentes”, para dispor sobre a locação nos contratos de construção ajustada. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12744.htm. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.137, de 19 de junho de 2015**. Altera as Leis nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, 11.941, de 27 de maio de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 12.810, de 15 de maio de 2013, 5.861, de 12 de dezembro de 1972, 13.043, de 13 de novembro de 2014, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.469, de 26 de agosto de 2011, 12.995, de 18 de junho de 2014, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, 10.996, de 15 de dezembro de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 12.024, de 27 de agosto de 2009, e o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977; revoga dispositivos das Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13137.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019**. Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13901.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Acesso à Informação**: perguntas frequentes. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/Institucional#a5. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 11/2015**. Procedimentos e Diretrizes do PMI. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015b. Disponível em: <https://camaranet.camara.leg.br/web/novo-complexo-de-gabinetes-e-servicos/premissas-e-diretrizes-do-pmi>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 13/2015**. Constitui a Comissão Especial de Parceria Público-Privada da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em: <https://camaranet.camara.leg.br/web/novo-complexo-de-gabinetes-e-servicos/premissas-e-diretrizes-do-pmi>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Década de 80**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/visitantes/panorama-das-decadas/copy_of_decada-de-80. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Licitações e Contratos. **BV Financeira S.A:** Crédito, Financiamento e Investimento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/contratos/contrato.asp?Contrato=22&Ano=2009&Tipo=06>. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria do Diretor-Geral nº 84 de 08/04/2015.** Regulamenta o funcionamento da Comissão Especial de Parceria Público-Privada da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2015/portaria-84-8-abril-2015-780516-publicacaooriginal-146657-cd-dg.html>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.292, de 1995.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1698056&filename=SBT-A+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.546 de 2003.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F70F7F6667F4515D54E49A31A852E9E4.proposicoesWeb1?codteor=293202&filename=Tramitacao-PL+2546/2003. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Gestão do Exercício de 2019.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2019/relatorio-de-gestao-2019>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 20, de 1971.** Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1971. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-20-30-novembro-1971-321275-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o,Deputados%20e%20determina%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A&text=Ordem%20de%20Servi%C3%A7o%20n%C2%BA%20149,de%202015%20\(C%C3%A2mara%20dos%20Deputados](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradosdeputados-20-30-novembro-1971-321275-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o,Deputados%20e%20determina%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Vide%20Norma(s)%3A&text=Ordem%20de%20Servi%C3%A7o%20n%C2%BA%20149,de%202015%20(C%C3%A2mara%20dos%20Deputados). Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Consulta nº 002583-36.2010.2.00.0000**. Voto-Vista Ministro Ayres Britto. Relator: Conselheiro Paulo Tamburini, Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2014a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-ayres-britto-ppps-nao-usado-orgaos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: [2015e]**. 12 transparências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-old/arquivos-pldo/apresentacao-pldo2015.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852** Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais companhias a construcção total ou parcial de hum cminho de ferro que, partindo do Municipio da Côrte, vá terminar nos pontos das Provincias de Minas Geraes e S. Paulo, que mais convenientes forem. Brasília, DF: Presidência da República, 1852. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL641-1852.htm. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005**. Revogado pelo Decreto nº 9.784, de 2019. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019**. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.104, de 6 de novembro de 2019**. Altera o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10104.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 668, de 30 de janeiro de 2015**. Altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015g. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv668.htm#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.865,Importa%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 896, de 6 de setembro de 2019**. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para dispor sobre a forma de publicação dos atos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv896.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 181, de 13 de fevereiro de 1995**. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 179, de 1990 (nº 202/91 na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”. Brasília, DF: Presidência da República, 1995c. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep-181-95.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Metas Fiscais IV.1**. Anexo de Metas Fiscais Anuais (Art. 4º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000). Brasília, [2000]. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-old/arquivos-pldo/4-1_anexo_iv-1-metas-2015-a-2017-cambio_corrigeo.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1301/2013-Plenário, TC 046.489/2012-6**. Relator: Ministro Substituto André Luís Carvalho. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em:
http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130605/AC_1301_19_13_P.doc. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3217/2014**. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014b. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1323648/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrerefgerencial.p.pg.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 1, p. 7-21, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>. Acesso em: 30 ago. 2019.

CÂMARA divulga edital para selecionar empresa que vai modelar PPP dos anexos **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 27 mar. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/454197-camara-divulga-edital-para-selecionar-empresa-que-vai-modelar-ppp-dos-anexos/>. Acesso em: 2 set. 2020.

CHAVES, A. M.; GUIMARÃES, T. M.; NASCIMENTO, W. Parceria Público-Privada: um modelo colaborativo em ensaio. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v. 6, n. 2, p. 204-215, 2015. Disponível em: <http://www.sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2015.002.0014/625>. Acesso em: 29 set. 2019.

COSTA NETO, R. A. **Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. 2008. 106 f. Monografia (Bacharelado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18036/000685284.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 de ago. 2019.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. 1295 p. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6008/2019_cunhajunior_curso_direito_constitucional.pdf?sequence=1. Acesso em: 11 set. 2020.

CUTRIM, S. S.; TRISTÃO, J. A. M.; TRISTÃO, V. T. V. Aplicação do método Delphi para identificação e avaliação dos fatores restritivos à realização de Parcerias Público-Privadas (PPP). **Revista Espacios**, Caracas, v. 38, n. 22, p. 29, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n22/17382229.html>. Acesso em: 9 ago. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1143 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2006. 449 p.

EMPRESAS iniciam estudos para construir complexo dos gabinetes **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 12 mai. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/458274-empresas-iniciam-estudos-para-construir-complexo-de-gabinetes-e-servicos-da-camara/>. Acesso em: 14 out. 2020.

FIRMINO, S. Fatores críticos de sucesso das Parcerias Público-Privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, nov./dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n6/1982-3134-rap-52-06-1270.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

FIRMINO, S. Os novos arranjos institucionais na governança pública: o caso das parcerias público-privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. **Sociologia On Line**, Lisboa, n. 2, p. 389-422, abr. 2011. Disponível em: https://revista.aps.pt/wp-content/uploads/2018/02/N2_art-16_Sandra-Firmino_visto.pdf. Acesso em: 25 out. 2020.

GAGLIANO, P. S. Algumas considerações sobre a Teoria da Imprevisão. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2206>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. 950 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 5, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo**: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. 2011. 337 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://aslegis.org.br/files/PDF/Fabio-de-Barros-Correia-Gomes.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada**. 2008. 400 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14734300-Modelo-de-analise-da-qualidade-do-investimento-em-projetos-de-parceria-publico-privada-ppp.html>. Acesso em 2 mar. 2020.

GRILO, L. M.; ALVES, R. T. **Guia prático de análise do Value for Money em projetos de PPP**. São Paulo: [s.n.], 2011. 90 p.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. The Governance of Contractual Relationships in Public–Private Partnerships. **The Journal of Corporate Citizenship**, New York, n. 15, p. 91-109, Autumn 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/jcorpciti.15.91>. Acesso em: 27 out. 2020.

GUASCH, J. L. **Granting and renegotiating infrastructure concessions**: doing it right. Washington DC: World Bank Institute, 2004. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15024/288160PAPER0Granting010renegotiating.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 ago. 2020.

GUIMARÃES, I. M. **Metodologia para análise crítica da apropriação de custos dos blocos A, B, C, D e da Praça de Serviços do Anexo IV da Câmara dos Deputados**: projeto de intervenção. 2018. 51 f. Projeto de Intervenção (MBA em Governança Legislativa) – Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37542>. Acesso em: 1 nov. 2020.

HARADA, K. Inconstitucionalidade do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas. Art. 8º da Lei nº 11.079/04. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 597, fev. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/16615/inconstitucionalidade-do-fundo-garantidor-das-parcerias-publico-privadas/2>. Acesso em: 12 out. 2019.

HODGE, G. A.; GREVE, C. Public-private partnerships: An International Performance Review. **Public Administration Review**, [S.I.], v. 67, n. 3, p. 545-558, June 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>. Acesso em: 23 jan. 2020.

IPHAN aprova tombamento do prédio do Congresso Nacional **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 6 dez. 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/111169-iphan-aprova-tombamento-do-predio-do-congresso-nacional/>. Acesso em: 2 mar. 2020.

IDEALIZADO por Cunha, bilionário plano de ‘shopping’ na Câmara avança **Carta Capital**, São Paulo, 9 mai. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/idealizado-por-cunha-bilionario-plano-de-shopping-na-camara-avanca-6877/>. Acesso em: 5 jul. 2020.

ISMAIL, S. Critical success factors of Public Private Partnership (PPP) implementation in Malaysia. **Asia-Pacific Journal of Business Administration**, Bingley, v. 5, n. 1, p. 6-19, Mar. 2013. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/17574321311304503/full/html?skipTracking=true>. Acesso em: 15 set. 2020.

JUSTEN FILHO, M. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, n. 1, p. 95-136, jan./mar. 2003a. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003b. 654 p.

KRUEGER, A. O. The political economy of the Rent-seeking society. **The American Economic Review**, [s. I.], v. 64, n. 3, p. 291-303, June 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1808883>. Acesso em: 17 out. 2020.

LAVOURINHA, A.; RIBEIRO, M. P. A Claudicante decisão do CNJ que proibiu PPPs no Poder Judiciário. **Portugal Ribeiro Advogados**, São Paulo, 9 mai. 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/ppps-no-poder-judiciario-final-publicada.pdf>. Acesso em: 6 set. 2020.

LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M. A. M.; PAULA, R. C. Entendendo a Parceria Público-Privada no Brasil: uma análise preliminar. **Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina**,

Florianópolis, n. 5, p. 75-98, ago 2007. Disponível em:
http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/revista_tce_05.pdf#page=76. Acesso em: 1 out. 2019.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 8-18, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2352/235217215002.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MATTOS, C.; MAFFIA, D. V. **Aspectos jurídico/econômicos das Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em:
https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/23219/aspectos_juridicos_mattos_maffia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 out. 2019.

MEDEIROS, V. A. S; CUNHA I. R. M. **Plano diretor de uso de espaços**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2014 (Caderno técnico 01). Disponível em:
<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17699>. Acesso em: 5 set. 2020.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 1136 p.

MENEZES, D. C. **Fatores críticos para a estruturação de parcerias público-privadas no governo federal**. 2014. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16816/1/2014_DavidCurtinazMenezes.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 334 p.

MODESTO, P. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as Parcerias Público-Privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, p. 1-42, mai./jun./jul. 2005. Disponível em:
<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=31>. Acesso em: 28 out. 2019.

MONZONI NETO, M. P. **Caçadores de renda: uma investigação sobre a Teoria do Rent Seeking**. 2001. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5325/1200101232.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 out. 2020.

MUKAI, T. *et al.* **Parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 328 p.

NAVARROS-ESPIGARES, J. L.; MARTIN-SEGURA, J. A. Public-partnership and regional productivity in UK. **The service Industries Journal**, Budapest, v. 31, n. 4, p. 559-580, Sept.

2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02642069.2010.504303>. Acesso em: 8 ago. 2020.

NÓBREGA, M. Riscos em Projetos de Infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 22, p. 1-20, mai./jun./jul. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=474>. Acesso em: 8 dez. 2019.

NOVA sede da Câmara pode ser construída através de PPP **LeiaJá**, Recife, 31 mar. 2013. Disponível em: <https://www.leiaja.com/politica/2013/03/31/nova-sede-da-camara-pode-ser-construida-atraves-de-ppp/>. Acesso em: 5 de out. 2020.

PADIYAR, V.; SHANKAR, T.; VARMA, A. **Risk management in PPP**. Delhi: IL&FS Infrastructure Development Corporation Ltd., Training Division, 2004. Disponível em: <http://docplayer.net/33815755-1-a-situation-where-there-exist-no-knowledge-of-its-outcome-2-the-variation-in-possible-outcomes-that-exist-in-nature-in-a-given-situation.html>. Acesso em: 31 jan. 2020.

PEREIRA, B. R.; VILELLA, M.; SALGADO, V. **Procedimento de manifestação de interesse nos Estados**: relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI. São Paulo: Observatório das Parcerias Público-Privadas, 2012. Disponível em: <http://pppbrasil.com.br/portal/content/ppp-brasil-divulga-relat%C3%B3rio-sobre-os-pmis-nos-estados-0>. Acesso em: 8 dez. 2019.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.573, de 20 de maio de 2019**. Institui o Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco, altera a Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005, e a Lei nº 12.976, de 28 de dezembro de 2005. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2019. Disponível em: [https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16573&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=#:~:text=\(Regulamentada%20pelo%20Decreto%20n%C2%B0,28%20de%20dezembro%20de%202005](https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16573&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=#:~:text=(Regulamentada%20pelo%20Decreto%20n%C2%B0,28%20de%20dezembro%20de%202005). Acesso em: 7 out. 2019.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Planejamento Orçamentário 2017**. Orçamento atualizado. Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2017. Disponível em: https://www2.tce.pe.gov.br/scriptcase/prodv7/tmp/sc_pdf_20210115203517_92_PDF_OrcamtoAtualizado.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

PERTSCHI, I. K. **Gestão Ambiental no Setor Turístico**: um estudo com base na aplicação de indicadores ambientais em hotéis de grande porte em Foz do Iguaçu/PR. 2006. 183 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/4685/Disserta%C3%A7%C3%A3o_IvanPertschi.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 8 fev. 2020.

PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 115-135, jul./dez. 1997. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19580/11345>. Acesso em: 28 fev. 2020.

PORTUGAL. Ministério Público. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. **Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril**. Define normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2003. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1237&tabela=lei_velhas&nverso=1. Acesso em: 8 out. 2019.

POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 253 p.

PRADO, L. N.; RIBEIRO, M. P. Condições prévias para a licitação de uma PPP. *In*: MARQUES NETO, F. A.; SCHIRATO, V. R. (coord.). **Estudos sobre a lei das Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 228 p.

PROCEDIMENTO de manifestação de interesse. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/editais/pmi>. Acesso em: 24 jul. 2020.

RAYMUNDIE, O. **Gestion déléguée des services publics: en France et en Europe**. Paris: Le Moniteur, 1995. 415 p.

RECIFE. **Decreto nº 19.789, de 21 de março de 2003**. Regulamenta licitações na modalidade pregão no âmbito da Administração Pública Municipal. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2003. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-19789-2003-recife_177159.html. Acesso em: 7 out. 2020.

RECIFE. **Decreto nº 22.592, de 22 de janeiro de 2007**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da administração pública municipal, e altera o decreto nº 19.789 de 21 de março de 2003, que regulamenta licitações na modalidade pregão no âmbito da Administração Pública Municipal. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2007/2259/22592/decreto-n-22592-2007-regulamenta-o-pregao-na-forma-eletronica-para-aquisicao-de-bens-e-servicos-comuns-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-e-altera-o-decreto-n-19789-de-21-de-marco-de-2003-que-regulamenta-licitacoes-na-modalidade-pregao-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-2007-01-22>. Acesso em: 8 out. 2020.

RECIFE. **Lei nº 16.632, de 22 de janeiro de 2001**. Reformula a estrutura administrativa, redimensionando o quadro de pessoal Comissionado da Câmara Municipal, reduzindo despesas e dá outras providências. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2001. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16632/>. Acesso em: 7 out. 2020.

RECIFE. **Lei 17.853, de 29 de dezembro de 2012**. Cria no âmbito do Poder Legislativo Municipal o fundo especial da Câmara Municipal do Recife com o objetivo específico de construção e aquisição do mobiliário necessário ao funcionamento da sede própria. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2012a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2012/1786/17853/lei-ordinaria-n-17853-2012-cria-no-ambito-do-poder-legislativo-municipal-o-fundo-especial-da-camara-municipal-do-recife-com-o-objetivo-especifico-de-construcao-e-aquisicao-do-mobiliario-necessario-ao-funcionamento-da-sede-propria>. Acesso em: 8 out. 2020.

RECIFE. **Lei nº 17.856, de 01 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP) no Município do Recife. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1785/17856/lei-ordinaria-n-17856-2013-dispoe-sobre-as-parcerias-publico-privadas-ppp-no-municipio-de-recife>. Acesso em: 10 set. 2020.

RECIFE. **Lei nº 18.347, de 12 de junho de 2017.** O Presidente da Câmara Municipal do Recife faz saber que o poder legislativo aprovou, e na conformidade do que dispõe o parágrafo único, do art. 33 da Lei Orgânica do Recife, promulga o Projeto de Lei nº 135/2017. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-18347-2017-Recife-PE.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

RECIFE. Câmara Municipal. **Balanco Financeiro: Exercício 2019.** Recife: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/portal-da-transparencia/financas-publicas/demonstracoes-contabeis/2019/Item04BalanoFinanceiro2019.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

RECIFE. Prefeitura Municipal. **Cartilha: Licitações e Contratos.** Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2018. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/cartilha_licitacao5.pdf. Acesso em: 3 out. 2020.

RECIFE. Câmara Municipal. **História da Câmara.** Recife: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/institucional/historia-1>. Acesso em: 10 set. 2020.

RECIFE. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Ordinária 125/2012.** Dispõe sobre a comunicação pelos condomínios residenciais aos órgãos de segurança pública, sobre a ocorrência ou de indícios de violência doméstica e familiar contra mulher, criança, adolescente ou idoso, em seus interiores. Recife: Câmara Municipal, 2012b. Disponível em: https://sapl.recife.pe.leg.br/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=29529. Acesso em: 7 out. 2019.

RECIFE. Câmara Municipal. **Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife.** Recife: Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno-1/regimento-interno-1/view>. Acesso em: 6 out. 2020.

RECIFE. Câmara Municipal. **Resolução nº 1884, de 29 de novembro de 1994.** Recife: Câmara Municipal, 1994. Disponível em: https://sapl.recife.pe.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/191_texto_integral. Acesso em: 14 out. 2020.

REIS, T.; JORDÃO, E. A experiência brasileira de MIPS e PMIS: três dilemas da aproximação público-privada na concepção de projetos. *In*: JUSTEN FILHO, M.; SCHWIND, R. W. (coord.). **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei 11.079/2004.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 783 p. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19206/A_experiencia_brasileira_de_MIPs_e_PMIIs.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

RENZETTI, B. P. Concessões e Concorrência nos aeroportos brasileiros. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 133-155, nov. 2015. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/208/113>. Acesso em: 12 dez. 2019.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários à lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2007. 477 p.

ROST, R. C. **Parcerias Público-Privadas: o instituto e seus aspectos polêmicos**. Goiânia: STIUEG, 2015. Disponível em: http://stiueg.org.br/Documentos/7/PPP_carlos.pdf. Acesso em: 1 out. 2019.

RUFÍN, C.; RIVEIRA-SANTOS, M. Between Commonweal and Competition: Understanding the Governance of Public-Private Partnerships. **Journal of Management**, Thousand Oaks, v. 38, n. 5, p. 1634-1654, June 2010. DOI 10.1177/0149206310373948. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0149206310373948>. Acesso em: 6 jul. 2020.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/aaeartigo.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

SCHIEFLER, G. H. C. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas**. 2013. 500 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/107525/318832.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SCHIEFLER, G. H. C. Roteiro para a estruturação de concessões por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). **Revista Zênite: Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**, Curitiba, n. 259, p. 828-837, set. 2015. Disponível em: <http://schiefler.adv.br/wp-content/uploads/ROTEIRO%20PARA%20A%20ESTRUTURA%20C3%87%20C3%83O%20DE%20CONCESS%20C3%95ES%20POR%20MEIO%20DO%20PROCEDIMENTO%20DE%20MANIFESTA%20C3%87%20C3%83O%20DE%20INTERESSE%20%20PMI.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. S. **Considerações sobre o projeto de lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2004. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2080/1/TD_1010.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. In: GUERRA, S. (org.). **Temas de direito regulatório**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2004. 268 p.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, jul./ago. 2015. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51552/50336>. Acesso em: 21 out. 2019.

THE WORLD BANK. **Guidelines:** Selection and Employment of Consultants Under IBRD Loans and IDA Credits & Grants by World Bank Borrowers. Washington, D.C.: The World Bank, 2011. Disponível em:
<http://pubdocs.worldbank.org/en/437671459190141620/ProcurementConsultantHiringGuidelinesEngJan2011.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248 p.