

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Int **RAFAEL SILVA DOS SANTOS**

**Parcerias público-privadas: oportunidades para
captação de recursos para o Exército Brasileiro**



Rio de Janeiro
2020

Maj Int **RAFAEL SILVA DOS SANTOS**

Parcerias público-privadas: oportunidades para captação de recursos para o Exército Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Orientador: Ten Cel Int Carlos Nunes Pacheco Neto

Rio de Janeiro
2020

S237p Santos, Rafael Silva dos

Parcerias Público-Privadas: oportunidades para captação de recursos para o Exército Brasileiro. / Rafael Silva dos Santos —2020. 48 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Carlos Nunes Pacheco Neto,
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

Bibliografia: f. 46-48

1. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. 2. EXÉRCITO BRASILEIRO - OPORTUNIDADES I. Título.

CDD 355.6

Maj Int **RAFAEL SILVA DOS SANTOS**

Parcerias público-privadas: oportunidades para captação de recursos para o Exército Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Aprovado em 22 de outubro de 2020.

COMISSÃO AVALIADORA

Carlos Nunes Pacheco Neto – Ten Cel Int - Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Murilo da Silveira Guerra – Ten Cel Int - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Anderson Luiz Alves Figueiredo – Maj Eng - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

A **Deus**, a minha **Família** e à **Pátria**, fontes
perenes de toda força e inspiração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, pela saúde, por todas as bênçãos e toda proteção ao longo da jornada.

Aos meus pais, pelo amor incondicional a mim dedicado e pelos sacrifícios em prol da minha criação física, moral e intelectual.

A minha esposa Mônica, amor da minha vida e porto seguro de todas as horas, e meus filhos, Juliana e Arthur, pelo privilégio de ser seu pai e pela oportunidade de me tornar uma pessoa melhor por ter vocês ao meu lado.

Por fim, porém não menos importante, ao meu orientador e amigo, Ten Cel Carlos Nunes Pacheco Neto, pela orientação segura e profissional, pela confiança, tempo e camaradagem que dedicou a mim e à melhoria deste Trabalho de Conclusão de Curso.

“Os resultados são obtidos pelo aproveitamento das oportunidades e não pela solução de problemas. Os recursos precisam ser destinados às oportunidades e não aos problemas, pois a solução dos problemas apenas restaura a normalidade, ao passo que aproveitar oportunidades significa explorar novos caminhos.” (Peter Druker)

RESUMO

A presente pesquisa é resultado de um estudo realizado no âmbito do Exército Brasileiro. Discutem-se as possibilidades do uso do modelo de Parceria Público-Privada (PPP), inserido no Brasil por meio da Lei nº 11.079/2004, conhecida como Lei da Parceria Público-Privada, a fim de se atender as necessidades de infraestrutura da Força Terrestre, não apenas em atividades-meio (saúde, educação, habitação, entre outras), mas também na atividade-fim, ou seja, na Defesa Nacional. As PPP surgiram na Inglaterra em um momento em que aquele país apresentava a necessidade de grandes investimentos e poucos recursos públicos. Esse instituto tornou possível a antecipação de investimentos e o compartilhamento dos riscos inerentes aos serviços com a iniciativa privada. Este trabalho teve como principal objetivo analisar os aspectos principais e gerais das PPPs e sua importância como oportunidade de captação de recursos para prestação de serviços e aquisição de materiais relacionados aos Objetivos Estratégicos do Exército Brasileiro. O EB atravessou um longo período com orçamentos que não permitiram os investimentos necessários a sua modernização, o que gerou uma grande demanda reprimida. Não há sinais de mudança nesse cenário, ao menos no curto e no médio prazo. A PPP mostra-se como uma oportunidade de captar recursos para os investimentos necessários à Instituição. Foi possível visualizar o grande campo de atuação que teriam as PPPs no universo do Exército Brasileiro. O emprego dessa modalidade de contratação, e o consequente aproveitamento de suas oportunidades, requer estudos mais profundos acerca da sua viabilidade, uma vez que a área de defesa evoca uma grande sensibilidade nas contratações, pois envolvem atividades eminentemente militares, que são uma exclusividade do Estado.

Palavras-chave: PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, EXÉRCITO BRASILEIRO, OPORTUNIDADES.

ABSTRACT

This research is the result of a study carried out within the Brazilian Army. The possibilities of using the Public-Private Partnership (PPP) model, inserted in Brazil through Law No. 11.079/2004, known as the Public-Private Partnership Law, are discussed in order to meet the infrastructure needs of the Brazilian Army, not only in activities like health, education, housing, among others, but also in National Defense. Public-private partnerships (PPP) emerged in England at a time when that country was in need of large investments and scarce public resources. This institute made it possible to anticipate investments and share the risks inherent in services with the private sector. This work had as main objective to analyze the main and general elements of the PPPs and their importance as an opportunity to raise funds to provide services related to the needs of the Brazilian Army. This Institution went through a long period with budgets that did not allow the necessary investments in its modernization, which generated a great demand for new sources of investment. Taking this in consideration, PPP seems to be an opportunity to raise funds for the necessary investments in Brazilian Army. It was possible to visualize the great field of action that PPPs would have in the universe of the Brazilian Army. In this context, the adoption of this type of contracting will require more in-depth studies about the viability of its employment, given the sensitivity of the contracts that involve military activities, once these are an exclusivity of state power.

Keywords: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, BRAZILIAN ARMY, OPPORTUNITIES.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Bloco Econômico)
CGPCE	Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Comando do Exército
CP4-CE	Carteira de Projetos de Parceria Público-Privada do Comando do Exército
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DGP	Departamento Geral do Pessoal
DOAMEPI	Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura - que formam o acrônimo
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EME	Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
MD	Ministério da Defesa
OEE	Objetivo Estratégico do Exército
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privada
PEEx	Plano Estratégico do Exército
SEF	Secretaria de Economia e Finanças

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Países com os maiores gastos militares em 2018.....	15
Figura 2 – Os 15 países com maiores gastos militares em 2018.....	15
Figura 3 – Evolução do Orçamento de Defesa 2010 a 2019.....	16
Figura 4 – Despesas e Investimentos do Ministério da Defesa em 2018.....	16
Figura 5 – Número e valor dos projetos de PPP no Reino Unido em 2018.....	31
Figura 6 – Capacidades, atividades e tarefas.....	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ganhos obtidos com a Lei da PPP.....	27
Quadro 2 - Objetivo Estratégico do Exército nº 15.....	39
Quadro 3 - Capacidades Militares Terrestres e Capacidades Operativas.....	43

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	METODOLOGIA.....	19
3	BREVE HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	20
4	CONCEITOS E PRINCÍPIOS RELACIONADOS ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	22
5	ASPECTOS LEGAIS QUE NORMATIZAM O EMPREGO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO EXÉRCITO BRASILEIRO	25
6	O EMPREGO DE PPP NO SETOR DE DEFESA DO REINO UNIDO E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	30
7	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	35
8	CONCLUSÃO... ..	43
	REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário internacional tem apresentado desafios cada vez maiores aos Estados. A tendência de relativização de suas soberanias, como consequência das diversas agendas advindas do fenômeno da globalização, é apenas um deles. Diante dessa conjuntura, observou-se, de forma generalizada, um significativo incremento nos investimentos na área de defesa e uma grande preocupação em repensar a Defesa Nacional.

O crescente desenvolvimento do Brasil deve ser acompanhado pelo aumento do preparo de sua defesa contra ameaças e agressões. A sociedade brasileira vem tomando consciência da responsabilidade com a preservação da independência do País. O planejamento de ações destinadas à Defesa Nacional, a cargo do Estado, tem seu documento condicionante de mais alto nível na Política Nacional de Defesa, que estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. O primeiro deles é a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial. Outros objetivos incluem a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais e a criação de condições sociais e econômicas de apoio à Defesa Nacional no Brasil, assim como a contribuição para a paz e a segurança internacionais e a proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País. (BRASIL, 2012a)

Foi nesse contexto que o Brasil aprovou sua Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Ela tem por objetivo aprimorar a garantia e a segurança do País tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Além disso, estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas Brasileiras.

Entretanto, o desenvolvimento de uma defesa nacional a altura do País exige a articulação de três elementos principais: uma política de defesa nacional; um planejamento estratégico elaborado no mais alto escalão do Estado; e um apropriado orçamento de defesa. Em que pese ter-se avançado muito quanto ao planejamento estratégico, a deficiência de qualquer um desses itens afetará o resultado desejado.

Nesse contexto, o Exército Brasileiro, por meio do Ministério da Defesa, tem obtido dotações orçamentárias que proporcionam pequenas margens de investimento, que não permitem o pleno atendimento das suas demandas, particularmente no que diz respeito aos seus programas estratégicos, uma vez que boa parte de seu orçamento é voltada para o atendimento de despesas de custeio.

Essa realidade orçamentária tem suas raízes nas dificuldades econômicas advindas da baixa arrecadação fiscal e de problemas políticos recentes, que impactaram negativamente a economia do País. Se dá, também, pela percepção

equivocada que ainda existe no País, que encara o desenvolvimento do setor industrial de defesa mais como gasto público do que como oportunidade de desenvolvimento nacional.

Assim, apesar da importância econômica do setor, os gastos do Brasil com Defesa são inferiores àqueles realizados pelos países-membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, ou do bloco de países emergentes BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia e China. Uma vez que, do total de gastos com Defesa, cerca de 75% são destinados a gastos com pessoal (ativos e inativos), cresce de importância a busca por diferentes formas de contratação visando à modernização do Exército Brasileiro, a fim de evita a obsolescência do material bem como fomentar a economia nacional por meio de uma maior participação de parceiros privados no setor de Defesa. (CORREA FILHO, et al., 2013)

Dessa forma, apesar de imprescindível para o desenvolvimento seguro do País, o investimento em Defesa no Brasil é pequeno, principalmente quando comparado aos montantes sistematicamente dedicados por outros países a essa área, o que fica evidente nas figuras abaixo:

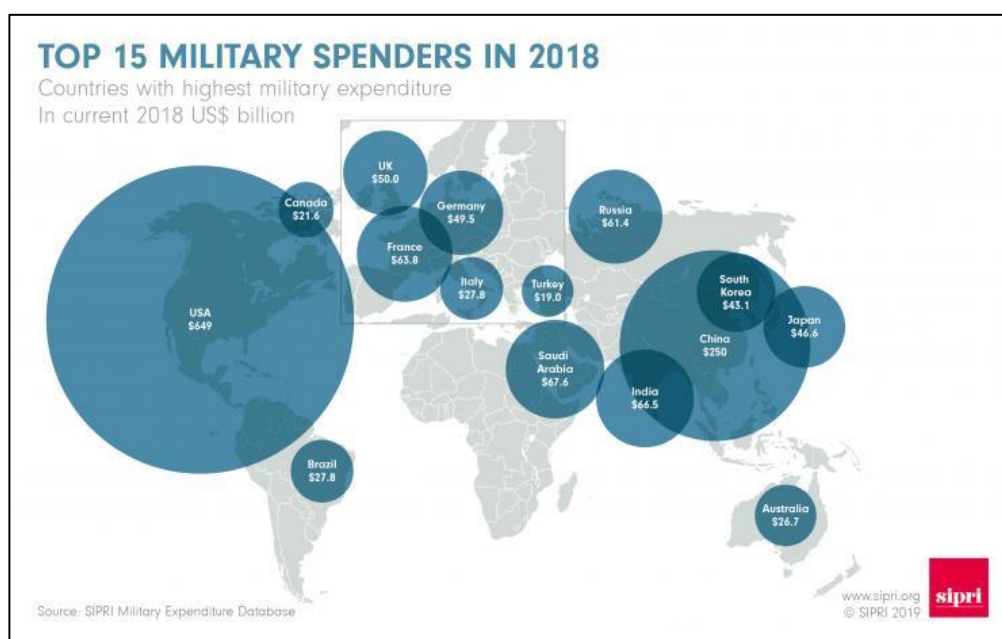


Figura nº 1 – Países com os maiores gastos militares em 2018 (Fonte: www.sipri.org)

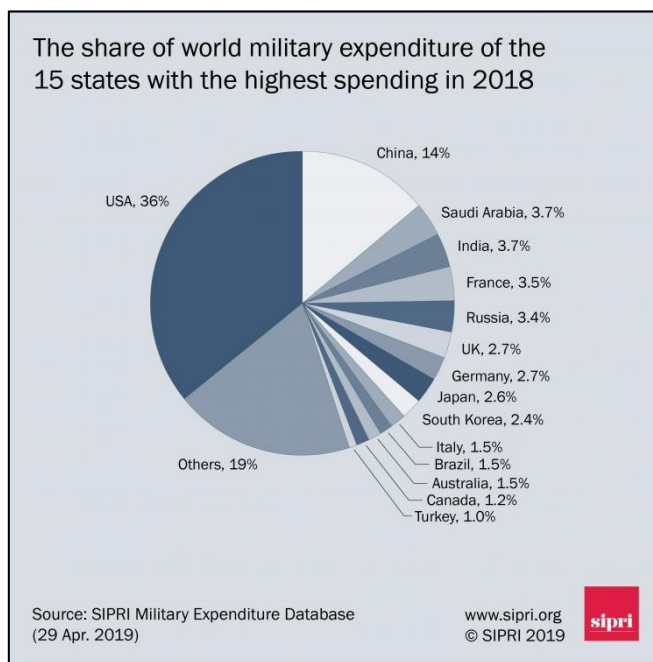


Figura nº 2 – 15 países com maiores gastos militares em 2018 (Fonte: www.sipri.org)

Nos últimos nove anos, os recursos direcionados à Defesa Nacional tiveram relevante incremento, saltando de R\$ 59,5 bilhões em 2010, para R\$ 111,00 bilhões em 2019, em valores correntes, excluídos os créditos extraordinários. Entretanto, o crescimento nominal do orçamento não significou aumento expressivo de seu percentual em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, cujo resultado em 2019 se manteve na média dos últimos anos. (BRASIL, 2020)

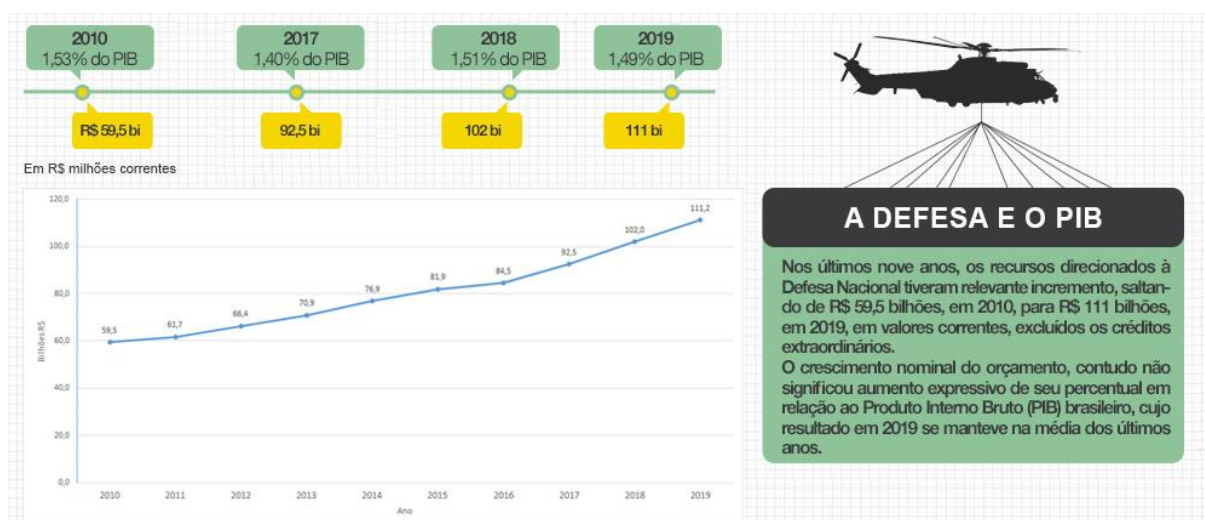


Figura nº 3 – Evolução do Orçamento de Defesa 2010 a 2019 (Fonte: Ministério da Defesa)

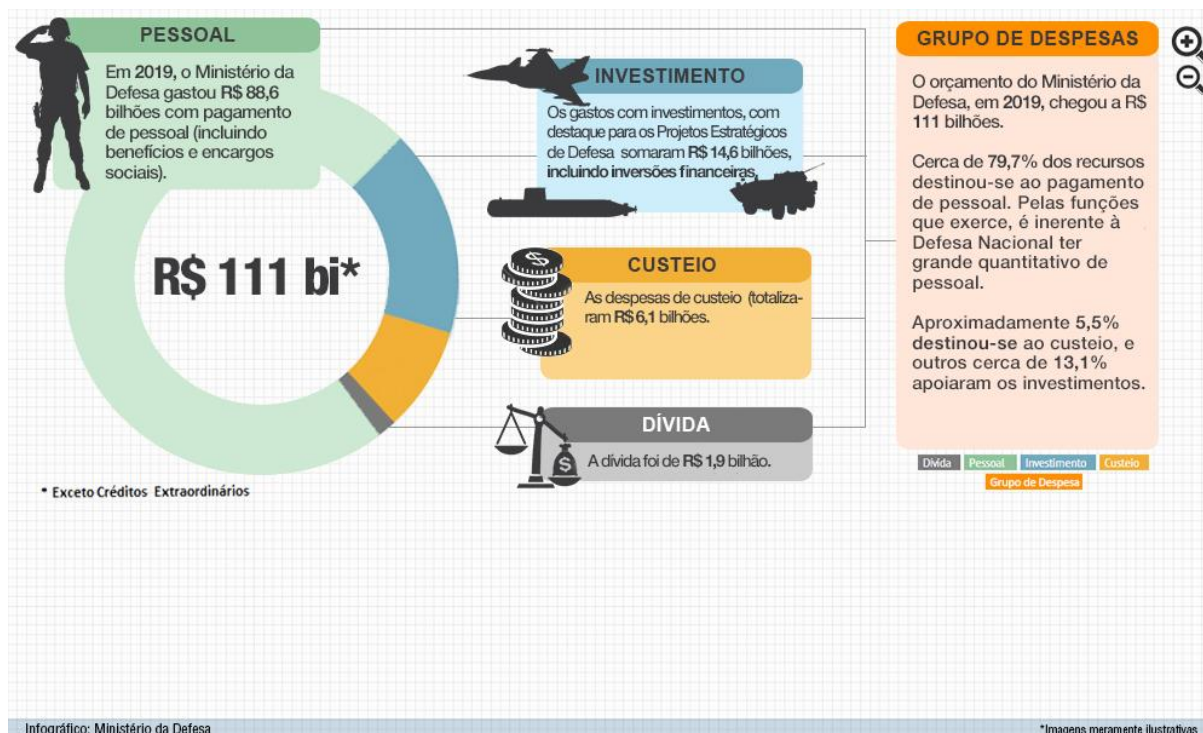


Figura nº 4 – Despesas e Investimentos do Ministério da Defesa em 2018 (Fonte: Ministério da Defesa)

Para SILVA (2018), as parcerias público-privadas (PPP) são empregadas em diversos países, congregando as necessidades dos entes governamentais, os investimentos e expertises do mercado. Embora este também seja um modelo consagrado no Brasil para alguns setores, em especial, ligado à construção civil, ainda não foi consolidado para a área de Defesa.

Sendo assim, e considerando todo esse cenário, as Parcerias Público-Privadas (PPP) surgem como uma possível fonte de captação de recursos para o Exército Brasileiro.

Diante de um cenário nacional no qual o Exército Brasileiro tem sido cada vez mais instado a atuar em diferentes frentes, seja em ações de segurança pública, seja em ações de apoio à defesa civil, entre outras; diante da necessidade de investimentos regulares para se manter à altura de suas atribuições; e diante de orçamentos estatais cada vez mais restritivos, quais são as efetivas oportunidades apresentadas pelas Parcerias Público-Privadas, como fontes de captação de recursos, para o Exército Brasileiro?

A fim de atender esse questionamento, a pesquisa buscou alcançar o objetivo de apresentar as oportunidades que as Parcerias Público-Privadas, enquanto fonte de captação de recursos, apresentam para o Exército Brasileiro.

Com a finalidade de guiar a pesquisa e alcançar o objetivo geral proposto, foram definidos objetivos específicos que conduziram este trabalho, os quais estão descritos a seguir:

- a) apresentar um breve histórico da Parceria Público-Privada e sua origem.
- b) apresentar conceitos relacionados às Parcerias Público-Privadas.
- c) apresentar casos de sucesso em outros países.
- d) apresentar aspectos legais que normatizam o emprego da Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública e do Exército.
- f) apresentar algumas demandas do Exército Brasileiro.

O estudo ora desenvolvido teve como universo de pesquisa o Exército Brasileiro. Nossa amostra focou as áreas de infraestrutura da atividade-fim (defesa nacional) e atividades-meio (saúde, educação, habitação, etc.), capazes de absorver investimentos oriundos de Parcerias Público-Privadas.

De acordo com a END (2012), o Brasil é pacífico por tradição e convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e democracia.

Partindo dessa premissa, mas considerando um sistema internacional cada mais volátil, incerto, complexo e ambíguo, o País, particularmente sua população, deve entender e apoiar a ideia de que suas Forças Armadas devem estar à altura do País a que servem.

Segundo Correa Filho *et al.* (2013), apesar da importância política e econômica do Brasil, que hoje ocupa o lugar de 9ª maior economia do mundo, os gastos do Brasil com Defesa (nominais ou em percentual do PIB) são inferiores àqueles realizados pelos países-membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, ou, até mesmo, do bloco de países emergentes BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Ainda segundo o autor, uma vez que, do total dos gastos com defesa, cerca de 75% são destinados a gastos com pessoal (ativos e inativos), faz-se mister a busca por diferentes formas de contratação visando à modernização das Forças Armadas, a fim de evitar o sucateamento do material, bem como fomentar a economia nacional por meio de uma maior participação de parceiros privados no setor de Defesa e Segurança.

Nesse cenário, e considerando que as restrições orçamentárias tendem a não se resolver em curto prazo, fica evidente a relevância do estudo, que pretende demonstrar que o Exército Brasileiro pode implementar políticas públicas, como as Parcerias Público-Privadas, instituto que tem a capacidade de introduzir capital privado na execução de seus projetos prioritários, sem a necessidade de que a Instituição onere ainda mais o seu orçamento de investimento.

2 METODOLOGIA

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), a exposição da metodologia empregada no trabalho tem o objetivo de elucidar os instrumentos ou modelos utilizados na elaboração de uma pesquisa científica, as quais fornecem o pressuposto lógico às investigações.

Sendo assim, a metodologia empregada no desenvolvimento deste trabalho baseou-se no Manual Escolar de Trabalhos Acadêmicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, assim como em outras normas pertinentes, particularmente naquelas emanadas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O presente estudo foi realizado, principalmente, por meio de uma pesquisa bibliográfica, que buscou sua fundamentação teórico-metodológica na investigação sobre os assuntos relacionados às Parcerias Público-Privadas em livros, manuais e artigos de acesso livre ao público em geral, incluindo-se nesses aqueles disponibilizados pela rede mundial de computadores.

O universo do presente estudo foram as principais normas legais vigentes que regulam o emprego das Parcerias Público-Privadas em órgãos da administração pública federal. A amostra foi definida de acordo com a aplicabilidade dessas normas no âmbito do Exército Brasileiro.

A coleta de dados do presente trabalho de conclusão de curso deu-se por meio de uma pesquisa bibliográfica na literatura disponível, tais como livros, manuais, revistas especializadas, jornais, artigos, internet, monografias, teses e dissertações, sempre buscando os dados pertinentes ao assunto. Nessa oportunidade, foram levantadas as fundamentações teóricas para a comprovação ou não da hipótese levantada.

O método empregado neste estudo apresentou limitações. Dentre elas, destaca-se a ausência de estudo de campo e de entrevistas com militares do

Exército ligados às Parcerias Público-Privadas já em andamento na Força, o que implicou em uma certa carência de profundidade. Porém, com o tempo disponível para a execução do estudo, o método escolhido mostrou-se adequado e possibilitou o alcance dos objetivos propostos na presente pesquisa.

3 BREVE HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A origem da concepção de uma parceria do Estado com a iniciativa privada está diretamente relacionada à constatação da incapacidade do próprio Estado de, sozinho, arcar com o financiamento de todas as demandas de infraestrutura e de serviços públicos que lhe são afetas.

É difícil definir com precisão em que momento da história esses entes públicos vislumbraram na concessão de atribuições antes exclusivamente estatais à iniciativa privada uma alternativa para superar suas restrições orçamentárias. Há registros de que, no tempo do imperador romano Augusto, as pontes e as balsas eram pedagiadas, a coleta de impostos era terceirizada e o suprimento de água das maiores cidades era concedido para construtores. (GRILO, 2008)

Entretanto, de maneira regulamentada, pode-se afirmar que o instituto da PPP surgiu na Europa, mais precisamente na Inglaterra, neste cenário de grandes desafios, e com o objetivo de encontrarem-se meios de conjugar o binômio necessidade de investimentos / poucos recursos públicos. Inicialmente, nos países da “*common law*”, este instituto ocupou um meio-termo entre as concessões e as privatizações. (ARAGÃO, 2005)

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

De acordo com SANTOS (2016), o principal objetivo das PFIs era conseguir angariar recursos da iniciativa privada por meio destas parcerias para o desenvolvimento de projetos que individualmente não possuíssem viabilidade econômica e financeira, mas que, sendo complementados por recursos orçamentários, poderiam ser executados, beneficiando tanto o parceiro público quanto o privado.

Ainda segundo SANTOS (2016), o Reino Unido permanece na vanguarda quando se fala em parceria de entidades privadas em investimentos de infraestrutura, tanto que o termo PPP designa inúmeras formas de arranjos efetuados entre o poder público e particulares.

Com a vitória dos trabalhistas nas eleições e a ascensão ao poder do primeiro-ministro Tony Blair, ao contrário do que se podia imaginar, houve um afastamento de suas tradicionais concepções intervencionistas e uma revitalização as políticas de aproximação dos setores público e privado (AMORIM, 2010).

Antes desse momento, pensava-se em *PFI* apenas na obtenção de recursos privados para tocar as obras públicas; agora, essas parcerias exerceriam um papel mais destacado na sociedade: elas também passariam a ser responsáveis pela tentativa de melhoria na gestão dos serviços públicos. (SANTOS, 2016)

Também nesta época, ocorre a mudança de nome deste instituto de *Private Finance Initiative* (PFI) para *Public Private Partnerships* (PPP), passando as PFIs a serem uma das modalidades de PPP. Esta passagem histórica marca a decolagem deste instituto no Reino Unido, mantém-se, até os dias de hoje, na dianteira quando o assunto é PPP, porém já é possível visualizar outras experiências, bem e mal sucedidas, ao longo do globo. (AMORIM, 2010)

Já no Brasil, o discurso da PPP surgiu com o programa de reforma estatal brasileiro, a partir do início da década de 1990 e obteve o seu ápice no governo do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a exortação do Terceiro Setor e a privatização de grandes instituições federais. Ainda no governo FHC, e no governo do Ex-Presidente Lula (2003-2011), as PPPs passariam a ter uma “nova força”. A partir desse momento, os discursos empresariais, governamentais e da imprensa admitiram a necessidade e até mesmo certa urgência em institucionalizar um programa de PPP brasileiro, valendo-se de diversas experiências internacionais, como a britânica, e que estariam sendo aderidas por diversos países. (MORAES, 2018)

Como observado, as PPP nasceram na Europa e foram trazidas ao solo brasileiro exatamente pela premência de se produzir um mecanismo que incentive o ente privado a empregar seus recursos em infraestrutura, possibilitando ao Governo suavizar a contraprestação pelo investimento privado ao longo do contrato.

Para MORAES (2018), os propósitos de instituir as PPPs, no país, foram, substancialmente, dois:

- a) a presença de serviços de valor comunitário e coletivo, porém, não autossustentáveis financeiramente;
- b) precariedade de infraestrutura existente, impedindo o crescimento e desenvolvimento do país. Embasados nessas perspectivas, emergiram leis específicas das PPPs, que se fazem uníssonas à justificativa demonstrada no Projeto de Lei nº 2.546 / 2003, “representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do poder público e privado”.

Ainda segundo o autor, as PPPs, contudo, não foram criadas apenas para transferir o ônus do investimento dos projetos, mas também, compartilhar os riscos atinentes à prestação dos serviços. A diminuição da máquina estatal não seria um fim almejado pelas parcerias, mas uma consequência da adoção de um modelo de Estado subsidiário, que determina inclusive a alienação de ativos estatais por meio de privatizações. Destarte, a minoração do Aparelhamento Estatal não se apresenta como um objetivo final, mas um efeito resultante do novo modelo de parcerias. (MORAES, 2018).

4 CONCEITOS E PRINCÍPIOS RELACIONADOS ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Desde sua origem, e devido ao seu amplo leque de características, que varia de país para país, não se tem uma única definição padronizada internacionalmente para PPP.

Para a OCDE (2008), PPP trata-se de um acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados (que podem incluir os operadores e os financiadores) de acordo com o qual o parceiro privado entrega o serviço de tal forma que os objetivos de prestação de serviço do governo estejam alinhados com os objetivos de lucro dos parceiros privados e em que a eficácia do alinhamento depende de uma transferência de risco suficiente para a parceria privada.

Já para o Fundo Monetário Internacional (2014), parcerias público-privadas referem-se a acordos em que o setor privado fornece ativos e serviços de infraestrutura que tradicionalmente são fornecidos pelo governo.

Apesar disso, existe um grupo de elementos que são comuns a todas elas e estão presentes no conceito de PPP apresentado no “*Public-Private Partnerships Reference Guide*”, na sua 3ª Edição:

Um contrato de longo prazo entre um parceiro privado e um ente governamental, para a provisão de um bem ou serviço público, no qual o

parceiro privado suporte uma porção significativa do risco e da responsabilidade gerencial e a sua remuneração é atrelada à performance. (Tradução nossa).

Já no âmbito nacional, NETO (2017) nos traz o seguinte conceito:

Parcerias Público-Privadas podem ser entendidas como o ajuste firmado entre Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada da sua estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo estipulado para a parceria, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes.

Ainda segundo ao autor, há que se considerar, portanto, a existência de duas grandes linhas de concepção em torno do termo “parceria”. A parceria em sentido amplo, que corresponde a toda relação entre Administração Pública e entes privados, com o fim de viabilizar um objetivo de política pública. E a parceria em sentido estrito, que se refere à contratação entre Administração Pública e entes privados para execução remunerada de utilidades públicas.

O autor nos diz ainda que, embora as PPPs estejam compreendidas no gênero das parcerias na Administração Pública, elas guardam sensíveis diferenças em termos de relacionamento público-privado com relação às demais espécies. Enquanto nestas a unilateralidade é notadamente forte, de modo que a modelagem do vínculo contratual é praticamente toda ela definida isoladamente pelo Poder Público, nas PPPs a participação dos particulares mostra-se mais efetiva.

Assim, pode-se afirmar, com base no conceito acima, que compete à iniciativa privada a estruturação e o financiamento do negócio público, indicando a efetiva participação do privado nas principais decisões contratuais. Não apenas na fase de modelagem do projeto a posição do privado se mostra mais decisiva, mas assim também se verifica em todas as fases de execução do objeto contratual (execução, conservação e operação). Assim, a designação parceria não se limita ao associativismo típico dos contatos públicos, mas vai além para designar um modo de relacionamento público-privado em torno de um projeto de alta complexidade e de vultos valores. (NETO, 2017)

Na relação contratual de PPP, as partes recebem nomes específicos que bem expressam essa maior aproximação entre Poder Público e iniciativa privada na modelagem e na execução do objeto concedido. O termo *parceiro público* faz

referência ao Poder Público enquanto autoridade competente para prestar o serviço público contratado, precedido ou não por obra pública. Já o termo *parceiro privado* é empregado para designar o particular contratado, via de regra formalizado em uma sociedade de propósito específico, que terá grandes atribuições no projeto, não se confundido com um simples executor dos contratos previamente esquadrihados pelo Poder Público. (NETO, 2017)

As PPPs têm por objeto a implantação de atividade ou infraestrutura com responsabilidade duradoura, considerando o prazo longo que as caracteriza. Invariavelmente as PPPs determinarão a prestação de atividades, já que a Lei proíbe PPPs com objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Porém esta pode ser precedida pela construção, ampliação, melhoria ou manutenção de infraestrutura pública. Os exemplos são diversos na prática: rodovias, estações de tratamento de água e esgoto, presídios, estádios de futebol, hospitais, etc. Assim, o escopo das PPPs consiste na disponibilidade da utilidade de interesse público fruível, direta ou indiretamente, pelo administrado, respectivamente na concessão patrocinada e na concessão administrativa. (NETO, 2017)

Os contratos de PPPs são marcados pelo arbitramento de riscos entre as partes. A repartição objetiva de riscos é uma das diretrizes enunciadas na Lei 11.079/2004, sendo este um dos grandes diferenciais com relação aos contratos de concessão comum, que classicamente estabelecem que o concessionário atua no contrato “por sua conta e risco”. (NETO, 2017)

Em geral, o Poder Público se responsabiliza pela remuneração, o que não necessariamente significa que o Estado remunere pela atividade prestada. Já o parceiro privado tende a se responsabilizar pela concepção, execução e viabilização do empreendimento pelo prazo da parceria. Todavia, a alocação de riscos entre as partes não é pacífica, sendo objeto de grandes debates doutrinários. (NETO, 2017)

Assim, segundo HODGE e GREVE (2016), embora a definição de PPP permaneça controversa, existe amplo consenso sobre os elementos importantes das PPPs. Em toda a literatura, há elementos comumente encontrados, como o compartilhamento de riscos, custos, benefícios, recursos e responsabilidades; e o conceito de acordos complexos de parceria e cooperação, tanto no âmbito legal, como financeiro.

5 ASPECTOS LEGAIS QUE NORMATIZAM O EMPREGO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Mesmo após as privatizações da década de noventa, o Brasil manteve-se em grave crise fiscal, sujeito a uma grande dívida interna e externa atreladas a altas taxas de juros. Esse cenário gerou uma grave crise na prestação de serviços públicos essenciais que passaram a não ter verba suficiente para que fossem prestados com o mínimo de eficiência.

Esse quadro fiscal arrasta-se até os dias de hoje e, em que pese o esforço da equipe econômica do atual Governo Federal, o problema permanece o mesmo. Para essa crise fiscal ser pelo menos mitigada, o país precisa de crescimento real. Para crescer, precisa de investimento para recuperar e ampliar sua infraestrutura. No entanto, continua sem os recursos suficientes e sem margem para aumentar seu endividamento.

Aragão (2005) afirma que a conjuntura que ensejou o surgimento da ideia de parcerias público-privadas no Brasil pode, então, assim ser sintetizada:

- 1) gargalos de infraestrutura impeditivas do crescimento e consequente melhora da situação fiscal do Estado;
- 2) existência de uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infraestruturas, não autossustentáveis financeiramente e sem que o Estado tenha condições de financiá-las sozinho.

Nesse contexto, foi aprovada a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (“Lei das PPP”), que prevê, nos termos do Art. 2º, a criação de duas modalidades de contrato de PPP: a concessão administrativa e a concessão patrocinada.

Dois conceitos são apresentados neste artigo 2º:

- Concessão patrocinada: é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que abarcam, além da tarifa dos usuários, contraprestação orçamentária do setor público ao parceiro privado. Isto posto, o retorno do investimento realizado pelo setor privado deve ser coberto com tarifas sobre o serviço realizado, além de uma complementação de até 70% (patrocinada) pelo parceiro público. Pelo § 1º, “concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”

- Concessão administrativa: é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária indireta ou direta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesta situação, não se observa a cobrança de tarifa, mas um complemento do parceiro público para o retorno do investimento. Pelo § 2º, “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.”

Observa-se, então, que na concessão administrativa toda a remuneração advém do parceiro público, enquanto que na concessão patrocinada, a remuneração do parceiro privado é composta tanto de recursos públicos quanto de receitas próprias.

Dessa forma, a Lei nº 11.079/2004 pressupõe essas duas modalidades de parceria (concessão administrativa e patrocinada), nas quais a forma de rendimentos compreende, parcial ou totalmente, o auxílio pecuniário da administração pública. Nesse sentido, Di Pietro (2015) afirma que:

Na concessão patrocinada, essa contribuição soma-se à tarifa cobrada do usuário. Na concessão administrativa, toda a remuneração fica por conta do poder público, porém com a vantagem, para o mesmo, de que ela somente se iniciará após o início, total ou parcial, da prestação do serviço. Além disso, embora o particular tenha que assumir a execução da obra (quando for o caso), por sua própria conta, o poder público terá que prestar pesadas garantias previstas na lei e dividir os riscos do empreendimento com o contratado nos casos de ocorrências de áleas extraordinárias, o que permite falar em compartilhamento dos riscos e gera certo paradoxo, porque se o poder público não dispõe de recursos para realizar as obras, dificilmente disporá de recursos para garantir o parceiro privado de forma adequada.

Assim, na concessão patrocinada, o objetivo primordial da parceria é a execução do serviço público, onde o parceiro privado se responsabiliza pela execução material e pela gestão da instituição. De maneira distinta, a concessão administrativa tem por objeto a prestação de serviço. Assim, o concessionário arca apenas com a execução material de uma atividade efetuada pela Administração Pública. O Estado detém a gestão do serviço (DI PIETRO, 2015).

A referida lei veda a celebração de contratos de PPP cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00 e define a relação contratual das parcerias. Prevê, ainda, a repartição dos riscos e as condições de sustentabilidade financeira do contrato. Além disso limita o prazo de vigência contratual, já incluídas eventuais prorrogações, que não deverá ser superior a 35 anos e nem inferior a cinco. (BRASIL, 2004).

A Lei 11.079/2004 apresenta, também, algumas linhas de entendimento quanto ao compartilhamento de risco. Do texto da Lei depreende-se que a repartição de riscos é ampla, pois que envolve caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, que tradicionalmente ficam à cargo ora do Poder Público contratante, ora do contratado. Dessa forma, o arranjo dos riscos entre as partes é variável, sendo este um dos fatores de sucesso do empreendimento público via PPP. (NETO, 2017)

Ainda segundo NETO (2017), as PPPs têm natureza contratual. Isso significa que, para todos os fins de regime jurídico, as PPPs devem ser compreendidas como *contratos públicos*, mais especificamente, *contratos de concessão*. A referência à natureza contratual é dada pela própria redação do art. 2º, *caput*, da Lei 11.079/2004, segundo a qual parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Trata-se, portanto, de um contrato de concessão, de modo que a edição da Lei 11.079/2004 determinou a criação de duas novas modalidades de concessão – a concessão patrocinada e a concessão comum – e renomeou as concessões regidas pela Lei 8.987/95, as quais passam a ser conhecidas como concessões comuns. A Lei 11.079/2004 pressupõe uma concepção de concessão entendida como instrumento de delegação da prestação de serviços públicos ao particular.

Segundo AMARAL FILHO (2016), as vantagens obtidas por meio da Lei, comparadas às demais normas vigentes no País, podem ser consubstanciadas no quadro abaixo:

Aspecto	Contratos para execução de obras públicas	Concessão Administrativa	Concessão Patrocinada	Concessão Comum
Diploma Legal	Lei nº 8.666/93	Lei nº 11.079/04	Lei nº 11.079/04	Lei nº 8.987/95
Valor	Não acrescido	Mínimo de R\$ 20 milhões	Mínimo de R\$ 20 milhões	Não estabelecido
Prazo	5 anos	Entre 5 e 35 anos	Entre 5 e 35 anos	Não estabelecido
Obtenção de recursos financeiros para a execução de obras	Vedada	Aplicável	Aplicável	Aplicável

Participação do autor do projeto de licitação	Vedada	Aplicável	Aplicável	Aplicável
Pagamento pelo setor público	Necessários	Contraprestações	Contraprestação tarifária	Apenas nas situações excepcionais (Art. 26 da Lei nº 101/00)
Previsão contratual de critérios de avaliação do desempenho	Não estabelecida	Obrigatória	Obrigatória	Aplicável
Remuneração variável vinculada ao desempenho	Não aplicável	Obrigatória	Obrigatória	Aplicável
Fundo garantidor	Não aplicável	Aplicável	Aplicável	Não aplicável
Risco de demanda	Não aplicável	Assumido pelo setor público na maioria dos casos	Compartilhado entre o setor público e o privado	Assumido pelo concessionário (Art. 2º da Lei nº 8.987/95)

Quadro nº 1 – Ganhos obtidos com a Lei da PPP (Fonte: AMARAL FILHO, 2016)

Nesse contexto, a Defesa surge como uma área que desperta muitas preocupações em razão da sua natureza. A guerra é uma exclusividade do Estado e a sensibilidade que existe em torno do assunto segurança nacional desperta uma natural resistência quando se fala em Parcerias Público-Privadas nessa área.

Entretanto, a partir da vigência Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (“Lei das PPP”), tanto o Ministério da Defesa quanto o Exército Brasileiro organizaram grupos de estudo no intuito de identificar a possibilidade do emprego desse novo instituto para atender algumas de suas demandas.

Assim, fruto desse trabalho, o Ministério da Defesa, publicou a Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014, que dispõe sobre as diretrizes para a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos projetos de parcerias público-privadas (PPP) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências.

Art. 1º Os projetos de parceria público-privada (PPP), modalidade de contratação regida pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, de interesse do Ministério da Defesa, inclusive no âmbito dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, seguirão as diretrizes estabelecidas nesta Portaria Normativa, especialmente quanto aos procedimentos de formulação, tramitação, execução e acompanhamento. (BRASIL, 2014)

A referida Portaria estabeleceu a regulação necessária no âmbito do Ministério da Defesa, definindo que os objetos a serem contratados deveriam estar em perfeito alinhamento com os objetivos e planejamentos estratégicos de cada Força Singular/Órgão Vinculado, desestimulando possíveis “aventuras subjetivas”.

Art. 2º A formulação de projetos de PPP deverá considerar, além das exigências previstas na legislação específica, a conjugação, no que couber, com os seguintes elementos: I - os enunciados da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e de políticas governamentais de interesse; II - o planejamento estratégico do órgão proponente; III - as orientações do Ministério da Defesa quanto às iniciativas de articulação e equipamentos de defesa; IV - a aplicabilidade aos procedimentos de compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, de que trata a Lei no 12.598, de 21 de março de 2012.

Art. 3º Serão considerados como temas prioritários para a formulação de projetos de PPP: I - manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização das Forças Armadas; II – estruturação dos Comandos das Forças Armadas em torno de capacidades; III - produção científica e tecnológica; IV - desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa; V - desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional; VI - logística de manutenção de equipamentos de defesa; VII - fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear VIII - estruturas de apoio ao pessoal; IX - delegação de tarefas executivas ao setor privado, com a finalidade de concentrar as atribuições do Ministério da Defesa, inclusive no âmbito dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e de seu pessoal, no planejamento, na execução e na fiscalização de atividades finalísticas dos respectivos órgãos (BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 1851**).

Na esteira do Ministério da Defesa, e seguindo as diretrizes estabelecidas na Portaria mencionada acima, foi publicada, no Boletim do Exército nº 26/2019, a Portaria do Comandante do Exército nº 868, de 14 de junho de 2019, que institui a Carteira de Parcerias Público-Privadas do Comando do Exército, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas e dá outras providências.

Art. 1º Instituir a Carteira de Projetos de Parceria Público-Privada do Comando do Exército (CP4-CE), com o objetivo de promover, fomentar, coordenar, disciplinar, regular, controlar e fiscalizar os projetos desenvolvidos por intermédio de parcerias público-privadas, no âmbito Comando do Exército (Cmnd Ex).

Art. 2º O contrato administrativo de parceria público-privada, no âmbito do Cmnd Ex, deve ser celebrado na modalidade de concessão administrativa.

Dentre as categorias de contratações públicas, a Unidade de Parceria Público-Privada (PPP) é uma alternativa que permite ao Exército Brasileiro incrementar a concentração dos esforços sobre as atividades finalísticas,

desobrigando-se das tarefas executivas e delegando-as à iniciativa privada. O conhecimento e a experiência do setor privado nas atividades-meio, a vinculação da remuneração ao desempenho, a sustentabilidade de contratos de longo prazo na concessão administrativa, irão possibilitar à administração pública: economia mensurável; real ganho de eficiência; e assimilação de conhecimentos técnicos, tecnológicos, de inovação e de administração de riscos. (EPEX, 2020)

Dessa forma, percebe-se que o Exército já identificou na PPP uma fonte alternativa de captação de recursos para atender, em determinados setores da sua atividade, parte de suas demandas de investimento.

6 O EMPREGO DE PPP NO SETOR DE DEFESA DO REINO UNIDO E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

6.1 O EMPREGO DE PPP NO SETOR DE DEFESA DO REINO UNIDO

As Parcerias de defesa no Reino Unido ganharam impulso desde que o primeiro contrato de PPP foi assinado em 1996 para o fornecimento de veículos não combatentes (conhecidos como “Frota Branca” - “*White Fleet*”). Em 2008, com base no número de contratos de parcerias público-privadas assinadas, o Ministério da Defesa (MoD) do Reino Unido tornou-se o quarto maior usuário de PPPs no governo do Reino Unido. EM termos de pagamento anual aos contratados de PPP, o Ministério da Defesa liderou com mais de 1 bilhão de Libras por ano, superando as parcerias do setor de saúde, transporte e ensino. (SILVA, 2018)

A natureza das PPPs de defesa no Reino Unido, abrangem quatro categorias amplas: acomodação, treinamento, equipamentos e infraestrutura. A complexidade cresceu gradativamente, partindo de suporte indireto e apoio, como o Sistema de Treinamento de Voo Militar (*Military Flying Training Service – MFTS*) e o Centro de Treinamento de Voo de Helicóptero Médio de Apoio (*Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility*), para apoio direto às operações militares da linha de frente, como visto no projeto “*Strategic Sea Lift*” e nos projetos relacionados ao Cargueiro de Equipamentos Pesados (*Heavy Equipment Transporter*). (KUAN, 2009)

De acordo com o relatório “*Private Finance Initiative and Private 2 projects*” (HM TREASURY, 2018), o MoD ocupava o segundo lugar entre os maiores

usuários de PPPs do Reino Unido, em termos de valor total dos projetos, como é possível observar no gráfico abaixo:

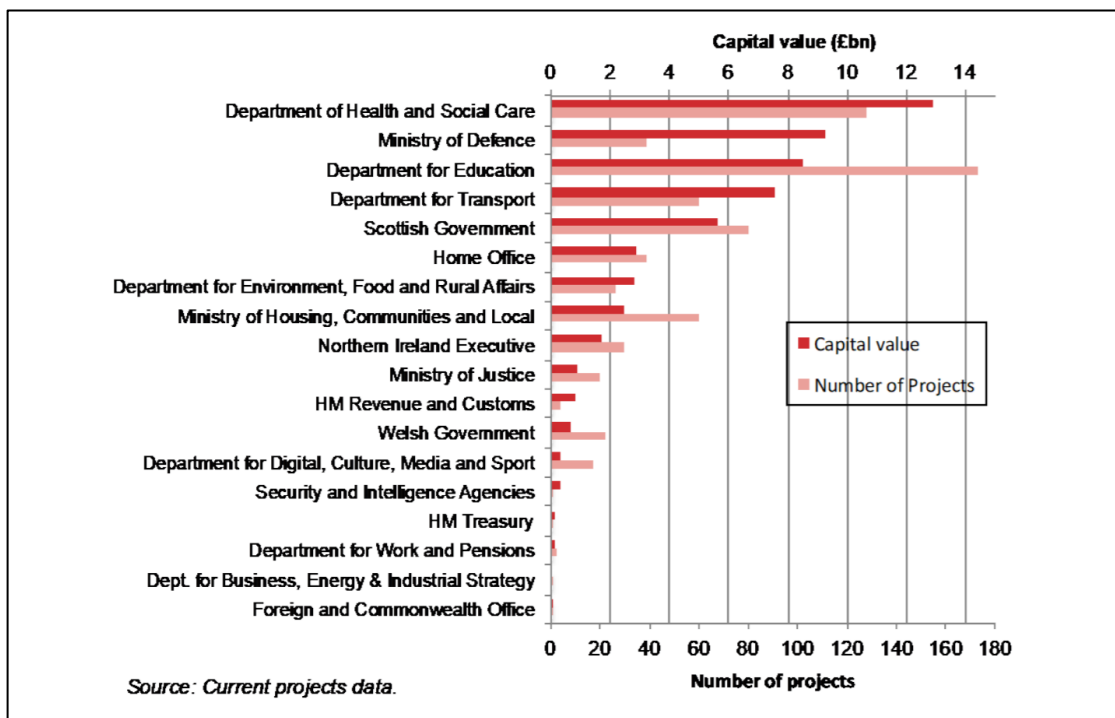


Figura nº 5 – número e valor dos projetos de PPP no Reino Unido em 2018
(Fonte: HM Treasury 2018)

De acordo com PARKER e HARTLEY (2003), o Ministério da Defesa paga diretamente pelos serviços ou pela produção, geralmente por meio de um contrato de longo prazo, normalmente superior a 10 anos, com pagamentos do ministério cobrindo o custo total ou a maior parte do projeto. A política de contratação exige que, para todos os projetos, o Ministério da Defesa só considere o uso de seus próprios recursos de financiamento se as PPPs tiverem sido demonstradas como inviáveis. A exigência do Ministério da Defesa no futuro de qualquer projeto de PPP será determinada pela obrigação de prestação de serviços associados à necessidade de investimento atual ou futuro e será atrelada a um ativo que precisa de gerenciamento, manutenção ou substituição.

Ainda segundo os autores, o Ministério da Defesa do Reino Unido acredita que se beneficia do programa de PPPs, pois obtém uma melhor relação custo-benefício: da melhoria da qualidade dos serviços por meio de oportunidades de inovação e da aplicação das mais recentes técnicas comerciais; do risco reduzido para o Ministério da Defesa, transferindo o risco para o setor privado; mediante o uso de contratos com incentivos apropriados; e expondo seu pessoal à gestão do

setor privado, permeada por habilidades comerciais e financeiras. Da mesma forma, as PPPs também oferecem benefícios ao setor privado. Há mais oportunidades de negócios com o Ministério da Defesa, incluindo oportunidades de usar a capacidade ociosa, compartilhar despesas gerais e realizar investimentos de longo prazo com a garantia de receita oriunda de um contrato de longo prazo. Tais características fornecem um suporte relevante à base industrial de defesa do Reino Unido. (PARKER e HARTLEY, 2003)

Assim, as PPPs no setor de defesa do Reino Unido mostram-se altamente flexíveis, abrangendo elementos de contratação e exploração comercial aplicada a serviços, atividades e ativos físicos do Ministério de Defesa, que vê as PPPs como uma nova maneira de identificar soluções de baixo custo para as necessidades de defesa, e até mesmo aproveitar oportunidades para maximizar a utilização de ativos do Ministério da Defesa, por meio de sua irredutível capacidade ociosa. A ênfase do Ministério da Defesa está na inovação, encorajando a indústria a oferecer soluções inovadoras que atendam aos requisitos de produção mais rapidamente e aos custos mais baixos, com um compartilhamento de riscos e recompensas resultando em soluções onde todos saem ganhando. (PARKER e HARTLEY, 2003)

6.2 O EMPREGO DE PPP NO SETOR DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

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

Segundo SANTOS (2016), na área militar, a utilização de pessoas não integrantes da estrutura do Estado em situações de conflito não chega a ser exatamente uma grande novidade. Há relatos de que desde os primórdios da sociedade, com a organização das pessoas em tribos e, posteriormente em cidades, já havia a contratação de mercenários a fim de combater nas guerras em que estas

idades tomavam parte. Eles não eram cidadãos daqueles locais; estavam completamente alheios àqueles conflitos, mas combatiam em troca de uma determinada quantia pecuniária paga por estas cidades.

Corroborando esse pensamento, STANGER (2009), nos diz que em 2007, no Iraque, havia mais de 180 mil civis contratados enquanto igualmente estavam presentes 160 mil militares das Forças Armadas americanas, ou seja, havia mais combatentes externos do que soldados em território iraquiano. Estes números ainda não contemplam os civis subcontratados e que também atuaram neste conflito. Até recentemente, o próprio Pentágono desconhecia a explosão de pessoal não uniformizado atuando em seu nome já que estimavam a existência de apenas 25 mil. Estes 180 mil combatentes equivalem a todo efetivo utilizado na Guerra do Golfo, em que apenas 10 mil civis foram mobilizados para apoiar as operações americanas. Muitos poderiam pensar na guerra como algo reservado ao âmbito militar, mas considerando que no Iraque o número de civis era maior que o número de militares, parece ter havido uma mudança significativa no caráter da guerra em si.

Stanger (2009) identificou a existência basicamente de três tipos de Companhias Militares Privadas: empresas militares provedoras, empresas de consultoria militar, e empresas militares de apoio.

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

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

milhares de oficiais superiores na reserva remunerada disponíveis para contratação. (STANGER, 2009)

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

Outra iniciativa de sucesso de emprego de PPP no setor de defesa dos EUA foi o “*Military Housing Privatization Initiative*” (MHPI). Essa iniciativa tinha por objetivo melhorar a qualidade de moradia dos militares através do financiamento, expertise e inovação oriundos do setor privado. A meta inicial era reparar, substituir e reformar mais 200.000 unidades residenciais consideradas inadequadas. (KUAN, 2009)

O progresso do programa foi mais lento do que esperado. O atraso foi atribuído à falta de experiência para orientar a implementação das atividades relacionadas ao programa. A iniciativa enfrentou uma curva de aprendizado acentuada e uma gama de problemas envolvendo contratos e direito tributário, planejamento urbano, ética e direito ambiental. O sucesso desse tipo de programa depende, ainda, da demanda para habitação. Essa demanda, é menor do que o esperado em algumas bases, o que afeta a capacidade do parceiro privado de gerar caixa. (KUAN, 2009)

Apesar disso, fica evidente que esses contratos, superadas as dificuldades iniciais, são efetivos e ajudam na diminuição do tempo de resposta a uma determinada demanda. Transferir esse tipo atividade a um particular é um jeito mais fácil de criar maior capacidade para lidar com as demandas do dia a dia em uma era em que se torna cada vez mais difícil manter a força no nível de aprestamento desejado. Adicionalmente, representa uma alternativa para contornar a burocracia inerente à Administração Pública. (SANTOS, 2016)

7 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Após a aprovação da Lei das PPP, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, O Exército Brasileiro instituiu, por meio da Portaria do Comandante do Exército nº 868, de 14 de junho de 2019, a Carteira de Projetos de Parcerias Público-Privadas do Comando do Exército (CP4-CE), e criou o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Comando do Exército (CGPCE).

No seu Art. 4º, a Portaria define que a CP4-CE observará os seguintes princípios e diretrizes:

- I - eficiência no cumprimento das missões do Cmdo Ex e no emprego de recursos da sociedade;
- II - sustentabilidade econômico-financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de PPP;
- III - respeito aos interesses do Cmdo Ex e aos direitos dos destinatários dos serviços e dos agentes do setor privado incumbidos da sua execução;
- IV - indelegabilidade das funções de regulação, do exercício de poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Cmdo Ex;
- V - repartição objetiva dos riscos entre as partes, de acordo com a suas capacidades de gerenciamento;
- VI - publicidade e transparência nos procedimentos e nas decisões;
- VII - remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
- VIII - responsabilidade fiscal, social e ambiental na concepção, na celebração e na execução dos contratos;
- IX - participação popular, mediante consulta e audiência públicas.
- X - competitividade na prestação das atividades objeto dos projetos de PPP;
- XI - segurança jurídica; e
- XII - qualidade e continuidade na prestação dos serviços objeto da parceria.

As PPP deverão estar alinhadas com os temas prioritários para a formulação de projetos de PPP definidos em legislação pelo Ministério da Defesa (MD) e contempladas no Plano Estratégico do Exército (PEEx). Além disso, deverão ser buscadas soluções e alternativas às necessidades do Cmdo Ex, junto às entidades e órgãos públicos, objetivando a implantação dos projetos de PPP com o menor impacto orçamentário e financeiro para a Força. (EPEEx, 2020)

Além disso, para a devida inclusão de um projeto de PPP na CP4-CE, esse projeto deve satisfazer as seguintes condições, elencadas no Art. 6º da Portaria:

- I - adequação aos princípios, às diretrizes e aos objetivos da Carteira;
- II - caracterização do efetivo interesse do Cmdo Ex, considerando a natureza, a relevância e o valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;
- III - vantagem econômica e operacional da proposta para o Cmdo Ex e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos e na qualidade dos

serviços prestados, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta;

IV - possibilidade de a qualidade dos serviços prestados serem aferidos por intermédio de indicadores de desempenho objetivos e claros.

V - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

VI - demonstração da origem dos recursos para seu custeio; e

VII - alcançar o valor mínimo estabelecido na legislação federal para a caracterização da PPP.

O Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Comando do Exército (CGPCE), por sua vez, é um órgão de assessoramento superior de caráter deliberativo vinculado ao Estado-Maior do Exército (EME), e é presidido pelo Chefe do EME e integrado por oficiais-generais representantes do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), do Departamento-Geral do Pessoal (DGP) e da Secretaria de Economia e Finanças (SEF). O relator do CGPCE é o Chefe do Escritório de Projetos do Exército. (EPEX, 2020)

A competência do CGPCE é definida segundo o Art. 10:

I - deliberar sobre as propostas de projetos de PPP oriundas dos ODS, em suas áreas de competência;

II - acompanhar permanentemente o alinhamento das PPP com o PEEEx;

III - estabelecer a composição dos Subcomitês Gestores de PPP do Exército Brasileiro (SCGP-CE), mediante proposta do EPEX;

IV - aprovar as propostas de Diretrizes de Planejamento (DIPLAN) de PPP elaboradas pelo EPEX;

V - aprovar as propostas de Sumário Executivo (SE), de Termo de Referência (TR) e outros documentos elaborados, pelos SCGP-CE, e encaminhadas ao EME pelos Órgãos Gestores dos Projetos (OGP);

VI - selecionar a forma de contratação a ser utilizada na elaboração dos levantamentos, investigações ou estudos dos projetos de PPP, tendo como referência os subsídios encaminhados pelo EPEX, ouvidos os OGP;

VII - autorizar a abertura de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para a apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica, com a finalidade de subsidiar o Cmdo Ex na estruturação de projetos objetos de PPP;

VIII - autorizar a abertura e o encerramento de procedimento administrativo para a elaboração de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, com a finalidade de subsidiar o Cmdo Ex na estruturação de projetos objetos de PPP, quando não for empregado o PMI para a modelagem do projeto;

IX - autorizar o procedimento previsto nos incisos VII e VIII no tocante a atualização, complementação ou revisão de projetos, levantamentos, investigações e estudos já elaborados;

X - avaliar trabalhos elaborados por integrantes ou órgãos do Cmdo Ex, entidades ou órgãos da administração pública ou por pessoa física ou jurídica de direito privado, que possam ser eventualmente utilizados como PPP, mediante proposta do EPEX;

XI - submeter ao(s) ODS, em sua(s) área(s) de competência, para fins de avaliação, propostas de abertura de PMI endereçadas ao CGPCE, por pessoa física ou jurídica interessada;

XII - avaliar os planejamentos de projetos de PPP, com base em pareceres de ODS, do OGP e/ou do EPEX, deliberando quando ao seu prosseguimento, interrupção, adequações para o prosseguimento ou encerramento;

XIII - aprovar as minutas de Edital e de Contrato de Concessão antes da remessa ao MD para encaminhamento ao TCU para análise.

XIV - aprovar, antes do encaminhamento ao Ministério da Defesa os relatórios semestrais de execução de projetos de PPP, elaborados pelos OGP para remessa à SPPI;

XV - propor ao Comandante do Exército, mediante estudos técnicos, a adoção de outras fontes de receitas para a:

a) constituição de garantias a serem apresentadas ao parceiro privado;

b) realização de aportes; e

c) execução de pagamentos de contraprestações.

XVI - aprovar propostas de celebração de Instrumento de Parceria, inclusive Acordo Básico de Assistência Técnica com Organismos Internacionais, ou quaisquer outras avenças, previstas na legislação vigente, em assuntos de interesse de projetos de PPP;

XVII - autorizar a capacitação de pessoal na área de PPP, mediante proposta do EPEX;

XVIII - expedir os atos administrativos necessários ao exercício da sua competência; e

XIX - deliberar sobre casos omissos e controvérsias.

Assim, de acordo com o Portal Eletrônico do EPEX, existem hoje quatro projetos de PPP no âmbito do Exército: a construção e manutenção do novo Colégio Militar de Manaus (CMM), os complexos de Saúde do Exército (PPP-HOSPMIL), os complexos habitacionais de Próprios Nacionais Residenciais (PPP PNR) e o Pólo de Ciência e Tecnologia do Exército em Guaratiba (PPP-PCTEG).

O CMM tem o objetivo de construir e manter novas instalações para o Colégio Militar de Manaus, compatíveis com um efetivo de até 2.500 (dois mil e quinhentos) alunos estudando em tempo integral, incluindo parque desportivo completo. Além disso, prevê a prestação de serviços aos alunos, incluindo as demandas de TI para suporte ao ensino a distância (EAD). (EPEX, 2020)

Atualmente, o projeto encontra-se na fase de pré-licitação, com o Relatório da Consulta e Audiência Pública a ser publicada no site do Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX), oportunamente será divulgada a data para licitação do projeto. O projeto possui prioridade conforme Resolução nº 3, de 14/12/11, publicada no DOU nº 166, de 27/08/12. (EPEX, 2020)

Já a PPP-HOSPMIL tem o objetivo de implantar e manter as estruturas dos complexos de saúde do Exército, especialmente aquelas voltadas para a internação e o atendimento de alta complexidade. Além disso, prevê a prestação dos serviços de apoio aos complexos de saúde do Exército. Da mesma forma, tem o objetivo de contribuir com o desenvolvimento do atendimento de saúde preventivo para a família militar. A PPP conta com dois projetos Pilotos: os Hospitais Militares de Manaus-AM (HMAM) e de Brasília-DF (HMAB). (EPEX, 2020)

Atualmente, a PPP-HOSPMIL possui Diretriz de Planejamento do Projeto elaborada e publicada, Sumário Executivo (SE) e Questionário de Análise Qualitativa do Projeto (QAQP) elaborados e encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em março e abril de 2014, respectivamente.

Em 18 de setembro de 2015 o projeto foi apresentado ao Grupo Executivo do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (GE-CGP), durante a 27ª Reunião do Colegiado, visando sua priorização para execução por PPP. A priorização para execução no regime de PPP no âmbito do Governo Federal ocorreu pela Resolução CGP nº 7, de 10 de maio de 2016. Os Termos de Referência estão em elaboração para subsidiar a realização da modelagem, por intermédio de contratação ou de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI).

O documento que norteia o projeto é a Diretriz para Planejamento da Parceria Público-Privada do projeto de Complexos de Saúde do Exército Brasileiro (PPP-HOSPMIL) (EB20-D-08.001) – Portaria nº 34-EME, de 26 de fevereiro de 2014, alterada pela Portaria nº 207 - EME, de 15 de setembro de 2014.

Quanto à PPP-PNR, o objetivo é construir, manter e administrar complexos habitacionais de Próprios Nacionais Residenciais (PNR) do Comando do Exército, a fim de atender as necessidades de moradia dos militares, aprimorar a qualidade de vida da família militar, especialmente nas localidades onde há dificuldade para locação de moradias, além de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da localidade. (EPEX, 2020)

Atualmente, a PPP-PNR possui Diretriz de Planejamento do Projeto elaborada e publicada, Sumário Executivo (SE) e Questionário de Análise Qualitativa do Projeto (QAQP) elaborados e encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em março de 2014. Os Termos de Referência estão em elaboração para subsidiar Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) que serão realizados no âmbito do Comando do Exército.

O documento que norteia o projeto é a Diretriz de Planejamento da Parceria Público-Privada do projeto de Construção e Manutenção de Próprios Nacionais e Residenciais (PPP-PNR) (EB20-D-08.002) – Portaria nº 87-EME, de 10 de abril de 2014.

A PPP-PCTEG, por sua vez, tem o objetivo de viabilizar a implantação de um conglomerado científico, tecnológico e industrial estruturado com instituições de ensino superior, centros e institutos de pesquisa, desenvolvimento e inovação,

empresas incubadas e outras organizações e empresas que interagirão entre si, para originar um complexo industrial nacional para gerar Produtos de Defesa (PRODE) que agreguem vantagem operacional, tática ou estratégica à Força Terrestre, preferencialmente com tecnologia dual. (EPEX, 2020)

Atualmente, o projeto possui Sumário Executivo (SE) e Informações Complementares ao SE elaboradas e encaminhadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em agosto e outubro de 2013, respectivamente. Em 18 de fevereiro de 2014 o Projeto foi apresentado ao Grupo Executivo do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (GE-CGP), durante a 18ª Reunião do Colegiado, visando sua priorização para execução por Parceria Público-Privada. (EPEX, 2020)

Além disso, conta com Questionário de Análise Qualitativa do Projeto (QAQP) elaborado e encaminhado ao MP, em maio de 2014; questionamentos adicionais formulados pelo GE-CGP respondidos e encaminhados ao MP, em março de 2015. O projeto está aguardando recomendação do GE-CGP ao CGP no sentido da definição do projeto como prioritário. Enquanto isso, estudos complementares estão em desenvolvimento no Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Comando do Exército, e o Termo de Referência está em elaboração. (EPEX, 2020)

É importante ressaltar que essas iniciativas, pioneiras e embrionárias, encontram-se perfeitamente alinhadas com o previsto no Objetivo Estratégico do Exército nº 15, constante do Plano Estratégico do Exército 2020-2023: “maximizar a obtenção de recursos do orçamento e de outras fontes”. Esse alinhamento mostra-se ainda particularizado na atividade 15.1.2.1: “obter recursos de interesse do Exército provenientes de outras fontes de financiamento e **decorrentes de instrumentos de parceria**”.

OEE 15 - MAXIMIZAR A OBTENÇÃO DE RECURSOS DO ORÇAMENTO E DE OUTRAS FONTES					
Estratégia	Ação Estratégica	Atividades	Capacidade Militar Terrestre	Prg/Pjt	Rspnl/Intrs
15.1 Realização de gestões para assegurar a obtenção de recursos para o atendimento das demandas do Exército.	15.1.1 Realizar ações que assegurem orçamento compatível, previsível e regular para as Unidades Orçamentárias do Exército	15.1.1.1 Obter recursos orçamentários necessários à implementação dos programas e projetos do Exército Brasileiro. (2020-2023)	-	(2)	EME DECEX DCT DEC DGP SEF COTER COLOG Gab Cmt Ex
		15.1.1.2 Realizar assessoramento e ações para minimizar os impactos dos eventuais contingenciamentos orçamentários. (2020-2023)			
	15.1.2 Obter aportes orçamentários adicionais de outras fontes de interesse do Exército	15.1.2.1 Obter recursos de interesse do Exército provenientes de outras fontes de financiamento e decorrentes de instrumentos de parceria. (2020-2023)			

Observação: (2) A atividade terá seus recursos provenientes de Prg/Ação Orçamentária a ser definida.

Quadro nº 2 – OEE nº 15 (Fonte: Plano Estratégico do Exército 2020-2023)

O Plano Estratégico do Exército (PEEx) é o documento que direciona o esforço dos investimentos da Força para o quadriênio 2020-2023, dando prosseguimento ao processo de TRANSFORMAÇÃO do Exército rumo à Era do Conhecimento.

As restrições orçamentárias, previstas para o quadriênio 2020-2023, apontam para uma média de orçamento que equivale a 25% do necessário à transformação do Exército, conforme consta no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Desse modo, constitui-se num valor muito aquém do montante que possibilite realizar a transformação que se deseja e atender às necessidades inadiáveis de geração/obtenção da capacidade operacional julgada adequada, tendo em vista, por exemplo, a obsolescência de sistemas e materiais de emprego militar, afetando o cumprimento das missões constitucionais do Exército. (BRASIL, 2019)

Nesse cenário, cresce de importância a busca por fontes alternativas de recurso, de modo a contribuir para o alcance dos 15 Objetivos Estratégicos elencados no PEEx, conforme abaixo descrito:

- OEE 1: contribuir com a dissuasão extrarregional
- OEE 2: ampliar a projeção do Exército no cenário internacional
- OEE 3: contribuir com o desenvolvimento sustentável e a paz social
- OEE 4: atuar no espaço cibernético com liberdade de ação
- OEE 5: modernizar o SISOMT – preparo e emprego da Força Terrestre
- OEE 6: manter atualizado o Sistema de Doutrina Militar Terrestre
- OEE 7: aprimorar a gestão estratégica da informação
- OEE 8: aperfeiçoar o Sistema Logístico Militar Terrestre
- OEE 9: aperfeiçoar o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação
- OEE 10: aumentar a efetividade na gestão do bem público
- OEE 11: fortalecer os valores, os deveres e a ética militar
- OEE 12: aperfeiçoar o Sistema de Educação e Cultura
- OEE 13: fortalecer a dimensão humana
- OEE 14: ampliar a integração do Exército à sociedade
- **OEE 15: maximizar a obtenção de recursos do orçamento e de outras**

fontes

Esses objetivos visam proporcionar ao Exército a obtenção e/ou o aprimoramento de condições que o permitam a adoção plena do Planejamento Baseado em Capacidades. Com a publicação das Bases para a Transformação da

Doutrina Militar Terrestre, em 2013, o Exército passou a adotar o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) como metodologia para orientar a geração de forças. Identificou-se que, para cada Capacidade Operativa a ser obtida, seria necessário atuar no desenvolvimento de sete fatores indissociáveis, correspondentes ao chamado DOAMEPI: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura. Nessa mesma publicação, definiu-se que, para ter capacidade de conduzir operações no amplo espectro, a Força Terrestre deveria possuir as seguintes características: Flexibilidade, Adaptabilidade, Modularidade, Elasticidade e Sustentabilidade (FAMES). (BRASIL, 2019b)

Essas capacidades podem ser classificadas em Capacidades Militares Terrestres, que são as capacidades requeridas pelo nível político à Força Terrestre, e as capacidades operativas, que são as capacidades necessárias às forças que serão empregadas para que possam cumprir as tarefas e missões que lhes forem atribuídas. (BRASIL, 2015)



Figura 6 – Capacidades, atividades e tarefas (Fonte: Catálogo de Capacidades do Exército)

Sendo assim, a capacidade militar terrestre é aquela constituída por um grupo de capacidades operativas com ligações funcionais, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida. (BRASIL, 2015)

A capacidade operativa, por sua vez, é a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possam obter um efeito estratégico, operacional ou tático. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, interrelacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos),

Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura - que formam o acrônimo DOAMEPI. (BRASIL, 2015)

De acordo com o Catálogo de Capacidades do Exército 2015 – 2035, são as seguintes as capacidades militares terrestres e operativas a serem aperfeiçoadas ou adquiridas:

Capacidade Militar Terrestre	Capacidade Operativa
CMT 01 – Pronta Resposta Estratégica	CO 01 – Mobilidade Estratégica
	CO 02 – Suporte à Projeção de Força
	CO 03 – Prontidão
CMT 02 – Superioridade no Enfrentamento	CO 04 – Combate Individual
	CO 05 – Operações Especiais
	CO 06 – Ação Terrestre
	CO 07 – Manobra Tática
	CO 08 – Apoio de Fogo
CMT 03 – Apoio a Órgãos Governamentais	CO 09 – Mobilidade e Contramobilidade
	CO 10 – Proteção Integrada
	CO 11 – Atribuições Subsidiárias
CMT 04 – Comando e Controle	CO 12 – Emprego em apoio à política externa em tempo de paz
	CO 13 – Ações sob a égide de organismos internacionais
	CO 14 – Planejamento e Condução
	CO 15 – Sistemas de Comunicações
CMT 05 – Sustentação Logística	CO 16 – Consciência Situacional
	CO 18 – Digitalização do Espaço de Batalha
	CO 19 – Modelagem, Simulação e Prevenção
	CO 20 – Apoio Logístico para Forças Desdobradas
	CO 21 – Infraestrutura da Área de Operações
CMT 06 – Interoperabilidade	CO 22 – Gestão e Coordenação Logística
	CO 23 – Saúde nas Operações
	CO 24 – Gestão de Recursos Financeiros
	CO 25 – Interoperabilidade Conjunta
CMT 07 – Proteção	CO 26 – Interoperabilidade Combinada
	CO 27 – Interoperabilidade interagência
	CO 28 – Proteção ao Pessoal
CMT 08 – Superioridade de Informações	CO 29 – Proteção Física
	CO 30 – Segurança das informações e Comunicações
	CO 31 – Guerra Eletrônica
	CO 32 – Operações de Apoio à Informação
CMT 09 - Cibernética	CO 33 – Comunicação Social
	CO 34 - Inteligência
	CO 35 – Exploração Cibernética
	CO 36 – Proteção Cibernética
	CO 37 – Ataque Cibernética

Quadro 3 – Capacidades Militares Terrestres e Capacidades Operativas (Fonte: próprio autor)

Analisando o escopo dos Objetivos Estratégicos do Exército, das Capacidades Militares Terrestres e das respectivas Capacidades Operativas, é possível afirmar que um grande espectro dessas demandas, seja o investimento em infraestrutura de defesa da atividade meio ou das atividades finalísticas, pode ser atendido com o emprego do instituto das Parcerias Público-Privadas. O próprio OEE 15, na atividade 15.1.2.1, orienta a busca de recursos de interesse do Exército provenientes de outras fontes de financiamento e decorrentes de instrumentos de parceria.

Embora o Exército Brasileiro já venha analisando a possibilidade de emprego dessa alternativa para atender a demandas de infraestrutura da Força em atividades-meio, particularmente, educação, saúde, moradia e ciência e tecnologia, como demonstrado nos projetos de PPP já em andamento, há espaço para a sua utilização no atendimento às demandas de algumas atividades finalísticas, em que pese as muitas dificuldades que cercam o tema.

8 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como principal objetivo identificar possíveis oportunidades que as Parcerias Público-Privadas, enquanto fonte de captação de recursos, podem apresentar para o Exército Brasileiro, destacando os elementos principais e gerais das PPPs, e a sua importância como ferramenta de fomento às políticas públicas, em especial naquelas áreas intrinsecamente relacionadas à Defesa.

Ao longo dos capítulos buscou-se apresentar conceitos e contextos que pudessem retratar o amplo espectro de possibilidades no qual as PPPs podem ser empregadas no segmento militar, seja nas atividades-meio, seja em algumas atividades finalísticas conduzidas pelo Exército Brasileiro. Ficou evidente, que a ampla adoção dessa modalidade de contratação ainda demandará maiores estudos acerca de sua viabilidade de emprego em outras áreas da atividade militar, particularmente, àquelas relacionadas à atividade fim da Força Terrestre.

Entretanto, essa modalidade de contratação mostra-se com um grande potencial, especialmente por permitir a antecipação de investimentos com recursos de terceiros, haja vista o longo período em que o Exército Brasileiro passou sem expressivos avanços no orçamento federal, tão essenciais à manutenção e à modernização de suas capacidades, particularmente no que diz respeito à aquisição

ou desenvolvimento de novos meios, e contratação de serviços destinados a sustentar um melhor nível de aprestamento da Força.

Há que se considerar nesse cenário, as muitas dificuldades e barreiras que existem para uma maior aproximação entre o setor privado e o público no Brasil, como, por exemplo, insegurança no cronograma de pagamentos, na manutenção de uma demanda mínima de bens e serviços contratados, cenário político-eleitoral, dentre outros.

Da mesma forma, há que se considerar também, a sensibilidade que envolve o tema Defesa e Segurança Nacional. As peculiaridades que caracterizam as atividades das Forças Armadas revestem as PPPs nesse setor de um alto grau de complexidade e, por essa razão, envolvem requisitos de difícil definição, principalmente quando se trata de contratos de longa duração. O cenário de atuação das Forças Armadas impõe a necessidade de contratos flexíveis que permitam às Forças a ajustarem-se rapidamente à imprevisibilidade que caracteriza o ambiente de segurança. Essas circunstâncias apresentam grandes desafios para o processo licitatório, seja na definição do objeto, seja na necessidade de flexibilidade de execução dos contratos para fazer frente àquelas peculiaridades.

Entretanto, pelos dados obtidos na pesquisa, é possível afirmar que existe arcabouço legal para que o Exército Brasileiro possa, por meio da contratação de uma PPP, obter recursos para a obtenção de bens e serviços alinhados ao seu planejamento estratégico. As exitosas experiências de outros países, dentre eles Reino Unido e Estados Unidos da América, citadas no estudo corroboram com esse entendimento.

Além disso, o próprio Objetivo Estratégico nº 15, descrito no Plano Estratégico do Exército (OEE 15: maximizar a obtenção de recursos do orçamento e de outras fontes), particularizado na atividade 15.1.2.1: “obter recursos de interesse do Exército provenientes de outras fontes de financiamento e **decorrentes de instrumentos de parceria**”, demonstra que a Instituição já reconheceu que o orçamento anual da União por si só não será capaz de lhe proporcionar os aportes de recursos necessários e suficientes para o pleno atendimento das suas demandas.

Assim, o Exército Brasileiro já adotou iniciativas na seara das PPP com quatro projetos, que buscam desbravar a adequabilidade desse Instituto as suas peculiaridades. Essas iniciativas, consideradas como projetos-piloto, estão voltadas para o atendimento de demandas nas áreas de saúde (complexos de Saúde do

Exército), educação (construção e manutenção do novo Colégio Militar de Manaus), moradia (complexos habitacionais de Próprios Nacionais Residenciais) e tecnologia (Pólo de Ciência e Tecnologia do Exército em Guaratiba).

Assim, em que pese esses projetos estarem todos voltados para as atividades-meio, a *expertise* que deles resultará permitirá ao Exército Brasileiro lançar-se em projetos mais ambiciosos e voltados, também, para a exploração das potencialidades das PPP em atividades finalísticas, como, por exemplo, parcerias voltadas para os Programas Estratégicos do Exército.

Conclui-se, portanto, que, com a devida maturação de métodos e procedimentos contratuais, as PPPs apresentam grande potencial como fontes alternativas de captação de recursos para o atendimento de demandas de investimento na infraestrutura da atividade-fim da Força Terrestre, permitindo a promoção de desenvolvimento em áreas em que o orçamento anual da União já mostrou-se insuficiente de sustentar.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, M. F. **O potencial das parcerias público-privadas para o Exército Brasileiro**. Disponível em: <https://consultaredebie.decex.eb.mil.br/pergamum/biblioteca/index.php?codAcervo=398400>. Acesso em 15 jan 2020.

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

ARAGÃO, A. S. de. **As parcerias público-privadas (PPP) no direito positivo brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, e-ISSN: 2238-5177, Rio de Janeiro, RJ, 2005. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43621>. Acesso em: 15 jan 2020.

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

BANCO MUNDIAL. **Public-Private Partnerships Reference Guide**. Version 3.0, 2017. Disponível em: <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/1-introduction>. Acesso em: 10 dez 2019.

BRASIL. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). **Manual Escolar Formatação de trabalhos científicos – ME 21-253**. Rio de Janeiro, 3ª Edição, 2017.

_____. Exército Brasileiro. **Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035**. Brasília, DF, 2015.

_____. Exército Brasileiro. **Plano Estratégico do Exército 2020-2023 (EB 10-P-01007)**. Brasília, DF, 2019.

_____. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 868**, de 14 de junho de 2019. Institui a Carteira de Parcerias Público-Privadas do Comando do Exército, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas e dá outras providências (páginas 16 a 28 do Boletim do Exército nº 26/2019). Brasília, DF, 2019a.

_____. Exército Brasileiro. **Portaria do Comandante do Exército nº 1.986**, de 10 de dezembro de 2019. Aprova a Política Militar Terrestre 2019, integrante do Sistema de Planejamento Estratégico do Exército. (Separata ao Boletim do Exército nº 51, de 20 de dezembro de 2019). Brasília, DF, 2019b.

_____. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias-público privadas no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 5 dez 2019.

_____. Manual **Elaboração de Projetos de Pesquisa na ECEME**. Departamento de Pesquisa e Pós-Graduação da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro-RJ, 1ª Edição, 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas** – MD35-G-01, 4ª Edição, aprovado pela Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012b.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012c.

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

_____. Ministério da Defesa. **Orçamento e Finanças: evolução orçamentária**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/orcamento>. Acesso em: 10 jan 2020.

CORREA FILHO, S. L. S. *et al.* **Panorama sobre a Indústria de Defesa e Segurança no Brasil**. BNDES Setorial, n. 38, p. 373-408, Rio de Janeiro, 2013.

DIAS, O. C. **Parcerias Público-Privadas como instrumento de implementação de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DI PIETRO, M. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2015.

ESCRITÓRIO DE PROJETOS DO EXÉRCITO - EPEX (Portal Eletrônico). **Unidade de Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/ppp.html>. Acesso em: 10 jan 2020.

FILHO, F. A. **O Potencial das Parcerias Público-Privadas para o Exército Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2016.

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP)**. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2008.

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

HM TREASURY. **Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects**: 2018 Summary data. Londres, 2018.

HODGE, G; GREVE, C. **A performance das Parcerias Público-Privadas: uma revisão contemporânea**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305314621_On_Public-private_Partnership_Performance_A_Contemporary_Review Acesso em 13 mar 2020.

KUAN, L. H. **Public-Private Partnerships in Defense Acquisition Programs – Defensible?** Monterey, 2009. Disponível em: https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/4493/09Dec_Low_Kuan.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso 27 mar 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, S. **Aspectos históricos do Surgimento das PPPs no Exterior e no Brasil**. Disponível em http://www.ppps.com.br/wp-content/uploads/2018/04/ARTIGO_2.pdf. Acesso em 12 jan 2020.

NETO, F. A. M. **Parcerias público-privadas: conceito**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>. Acesso em: 19 fev 2020.

PARKER, D. HARTLEY K. **Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: a case study of UK defence**. Journal of Purchasing & Supply Management, Londres, 2003.

PASIN, A. B. P.; BORGES, L. F. X. **Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua aplicabilidade na gestão de Infraestrutura Pública**. Revista do BNDES, V. 10, N. 20, P. 173-196, Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, J. L. T. **A viabilidade da utilização de Parcerias Público-Privadas (PPP) em atividades exclusivas de Estado: uma análise sobre as PPPs no segmento militar**. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/2823>. Acesso em: 12 jan 2020.

SILVA, D. C. **Parcerias Público-Privadas: alternativa viável para os projetos estratégicos de Defesa?** Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial e Finanças) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

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