



# Parcerias Público-Privadas em Casas Legislativas

## Possibilidades e Desafios

### Romulo de Sousa Mesquita

Mestre em Poder Legislativo pela UnB. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR/CD. Brasília-DF, Brasil. [romulo.mesquita@camara.leg.br](mailto:romulo.mesquita@camara.leg.br)

### Nelson Gomes dos Santos Filho

Doutor em Administração pela UFBA. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR/CD. Brasília-DF, Brasil. [nelson.santos@camara.leg.br](mailto:nelson.santos@camara.leg.br)

## RESUMO

---

Este artigo aborda as possibilidades e os desafios para a realização de Parceria Público-Privada (PPP) em uma Casa Legislativa. A pesquisa não tem precedente e é fruto de estudo de dois casos, considerando as experiências inacabadas da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal da cidade do Recife. A coleta de dados teve como referencial os fatores críticos de sucesso (FCS) da experiência internacional. A Lei nº 13.137/2015 autorizou as Casas do Poder Legislativo a estruturarem PPP, o que impulsionou a capacitação de servidores e a regulamentação interna do processo de estruturação do projeto na CD. O projeto avançou até o recebimento de proposta de uma das empresas autorizadas para desenvolverem os estudos. No caso da Câmara Municipal do Recife, a experiência foi mais incipiente. Apesar de não ter avançado na estruturação da PPP, há o legado da constituição do Fundo Gestor Especial, com o objetivo específico para a construção da sede da Casa Legislativa. Mesmo sem a conclusão das estruturas das PPPs, há espaço para aplicação desse instituto nos diversos níveis do Poder Legislativo brasileiro em projetos futuros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parceria Público-Privada. Modelagem de PPP no Poder Legislativo. Fatores Críticos de Sucesso (FCS).

## INTRODUÇÃO

---

Embora originalmente o modelo de Parceria Público-Privado (PPP) tenha sido pensado para contratações no Poder Executivo, surgiram tentativas de viabilizá-lo também nos demais Poderes. No caso do Poder Judiciário, a discussão chegou ao 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.

Por outro lado, no Legislativo registraram-se iniciativas na Câmara dos Deputados e na Câmara Municipal do Recife. Na Câmara dos Deputados (CD), a ideia de iniciar um projeto de PPP surgiu de tentativas frustradas para licitar, através da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), a construção do Anexo IV-B no complexo arquitetônico da CD, em Brasília. O empreendimento ampliaria o atual complexo arquitetônico em aproximadamente 70%, o que seria a maior obra do legislativo federal desde a transferência do Poder para Brasília. No mesmo sentido, a Câmara Municipal do Recife (CMR) iniciou processo de estruturação de uma PPP para a construção de sua sede em 2012. Apesar de inconclusa, essa experiência da CMR chegou à constituição de Fundo Especial, com o objetivo específico de construir a sede.

A análise dessas experiências produziu um conhecimento relevante para a compreensão da condução de PPPs no poder legislativo, o que pode auxiliar na concepção de futuros projetos.

Deste modo, o presente artigo tem o objetivo de apresentar as possibilidades e os desafios na utilização do instrumento de PPP em Casas Legislativas, a partir da análise das experiências da CD e da CMR. Trata-se de um trabalho descritivo, usando os fatores críticos de sucesso elencados na literatura específica como fundamento para a análise, permitindo assim comparar os casos estudados.

O artigo se desenvolve em mais três seções, das quais a próxima é dedicada à apresentação dos conceitos de PPP e de fatores críticos de sucesso, além de discussão legal sobre a possibilidade de realização de PPPs no legislativo. A segunda seção detalha os aspectos metodológicos utilizados no estudo. A terceira seção descreve e analisa os achados de cada uma das experiências das casas legislativas estudadas, após o que se seguem algumas considerações finais.

# 1. A PPP NO BRASIL, FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E SUA APLICAÇÃO NO PODER LEGISLATIVO

As crises das décadas de 1980 e de 1990 impuseram aos países emergentes, incluído o Brasil, a necessidade de ajustes fiscais em suas contas (BRITO; SILVEIRA, 2014). As PPPs surgem como a solução para Estados e iniciativa privada dividirem os custos de implantação de alguns importantes projetos de infraestrutura com características que nenhum deles teria condições de arcar individualmente (ARAGÃO, 2005).

Nesse contexto, é que o conceito e a abrangência do modelo de PPP foram apreciados pelo Congresso Nacional (CN). A tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003 (BRASIL, 2003), que instituiu as normas gerais das PPPs, teve como um dos principais pontos de tensão a amplitude interpretativa do conceito de uma parceria, se ampla ou restrita; sociológica ou legal (ARAGÃO, 2005).

Soares e Campos Neto (2004) destacaram duas questões essenciais no PL. 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, desde que fossem de interesse público.

A sanção da Lei Geral de PPP no Brasil, entretanto, abandonou o conceito de amplitude pretendida no PL e assumiu uma abordagem

*stricto sensu*, utilizando-se, em maior ou menor grau, da disciplina já existente na legislação sobre as contratações com o setor público (ARAGÃO, 2005). O diploma legal, portanto, incorporou os princípios dados pela Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995), ao introduzir 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.

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). 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.

## 1.1. Os Fatores Críticos de Sucesso (FCS)

As experiências internacionais em PPP fomentaram estudos e a identificação de diversos fatores críticos para o seu bom desempenho. Genericamente, o conceito de 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. Nesse linde, o artigo avança expondo os principais FCS relacionados aos projetos de PPPs de infraestrutura, com foco 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), está relacionada 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, segundo Firmino (2018), 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, sobretudo no Brasil, é central. Segundo Cutrim, Tristão e Tristão (2017, p. 9), no Brasil, o “financiamento bancário para projeto de infraestrutura e de longo prazo” é “excessivamente concentrado no BNDES” e “há pouca presença de bancos estrangeiros neste segmento”. 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 *VFM*”, 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)”. Tecnicamente, o *VFM* 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).



Fonte: <https://pixabay.com/pt/illustrations/gabarito-relat%C3%B3rio-de-volta-2990424/>

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. Ela alerta que a falta de experiência, nesse modelo de contratação, pode levar à indiscriminada utilização de consultoria externa em áreas chave 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 1 e servirão de base para a obtenção de informações em documentos e em entrevistas, que comporão os estudos de casos apresentados na seção 3.

## 1.2. A Aplicação da PPP no Poder Legislativo

O texto original da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) conferia à Administração Pública legitimidade para realizar PPP, no caso, o Poder Executivo. Esse entendimento se consolidou com a decisão do 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 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”, 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.

À época, a decisão provocou reações de nomes consagrados no estudo e na estruturação de PPPs. Lavourinha e Ribeiro (2015) criticam que o excesso de “formalismo, tão comum entre operadores do direito, impede que o potencial das PPPs seja utilizado para a resolução dos problemas de eficiência na prestação do serviço jurisdicional”, tão necessários no país.

Há, de fato, no Direito Administrativo, a distinção entre o sentido subjetivo e o objetivo da expressão “Administração Pública”, grafada com maiúsculas ou minúsculas. Segundo Cunha Júnior (2019), a grafia com maiúsculas “indica o ente que exerce a gestão dos negócios públicos, ou seja, o Estado-administrador”, o que exclui os outros Poderes Legislativo e Judiciário (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 28).

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).

A lição de Aragão (2005), entretanto, 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 (2015), não justificaria, portanto, a transferência da responsabilidade de gerir os contratos de uma PPP do Judiciário para o Poder Executivo.

Como o tema é complexo, buscaram-se casos semelhantes no site do 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.

Essa modalidade de contratação, conhecida como *Built-to-Suit*, 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 (BRASIL, 2012). Em apertada síntese, o dispositivo acrescentado 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 aluguéis, investimento e customização do imóvel.

Esse modelo de contratação, entretanto, mereceu críticas do Relator revisor, Ministro Benjamin Zymler, que sugeriu, como alternativa mais econômica e segura, justamente a realização de PPP. O Ministro ponderou que na “locação sob medida o preço avençado será maior que na locação convencional”, pois incorpora a amortização dos investimentos realizados pelo privado ao preço do aluguel cobrado. Além disso, considerando que haverá contratação dos serviços prediais, a celebração de uma PPP na modalidade de concessão administrativa se mostra mais econômica e eficiente (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”.

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.

## 2. METODOLOGIA

A presente pesquisa fez opção pela abordagem qualitativa, em razão da necessidade de aprofundar a compreensão dos processos pelos quais se desenvolveram as experiências da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal do Recife, bem como das percepções dos indivíduos que nele atuaram.

Como método, utilizou-se o estudo de caso (YIN, 2010), adotando-se como estratégia para coleta de dados a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores relevantes que participaram do processo nas respectivas casas legislativas estudadas.

A seleção da experiência da Câmara dos Deputados, como um dos casos a serem analisados, foi em razão de esta ter sido a única que avançou na estruturação pré-contratual de uma PPP no poder legislativo brasileiro. Além desta, a outra única experiência registrada, embora com menor avanço, foi a da Câmara Municipal de Recife.

A análise dos casos foi estruturada a partir dos fatores críticos de sucesso (FCS) apresentados na seção 1.1. Conforme já discutido, os estudos sobre os 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). Ocorre que, em pesquisa empírica de Hodge e Greve (2007), a aferição do VFM das PPP tem demonstrado resultados conflitantes quanto ao seu bom desempenho, ou seja, nem sempre apenas um bom VFM representa sucesso em uma PPP. Portanto, a análise com base nos FCS mostrou-se relevante como forma de captar de forma mais ampla os aspectos relacionados ao desenvolvimento dos casos estudados.

Para tanto, os FCS foram subdivididos em três grupos de variáveis (políticas, técnicas e institucionais, resultados) como pode ser verificado no Quadro 1 a seguir.

| Fatores Críticos    |                                       | Dimensões   | Fonte de Dados                       |
|---------------------|---------------------------------------|---|--------------------------------------|
| Variáveis Políticas | Compromisso político                  | - Decisão política com relativo consenso; e<br>- Situação política institucional estável.   | Entrevista e Questionário            |
|                     | Transparência e <i>Accountability</i> | - Publicação de informações relativas à PPP;<br>- Procedimentos para a seleção de parceiros.  | Documento e Questionário             |
|                     | Escolha do modelo de PPP              | - Avaliação de custo-benefício favorável à realização do projeto;<br>- Previsão orçamentária e financeira para a realização do projeto. | Documento; Entrevista e Questionário |

| Fatores Críticos                           |                                       | Dimensões   | Fonte de Dados                          |
|--|---------------------------------------|---|---|
| <b>Variáveis Técnicas e Institucionais</b> | Existência de Legislação              | - Lei geral de PPP;<br>- Legislação interna para a contratação de PPP;<br>- Definição de mecanismos de pagamento 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;<br>- Capacitação dos servidores para não dependência de consultores externos;<br>- Existência de unidade de PPP ou convênio com outros órgãos que possuam;<br>- Governança em PPP.          | Entrevista;<br>Documento e Questionário |
|  | Relacionamento com parceiros privados | - Sondagem preliminar com o mercado para aferir o interesse;<br>- Procedimentos concursais delineados; cadernos técnicos; encargos; indicadores técnicos.   | Entrevista;<br>Documento e Questionário |
|  | Ambiente Econômico e Financeiro       | - Situação econômica da Instituição estável;<br>- Política Econômica favorável;<br>- Mercado financeiro disponível.   | Documento e Entrevista                  |
| <b>Resultados</b>                          | Fatores facilitadores                 | - Facilidades externas à condução técnica da modelagem;<br>- Facilidades internas à condução técnica da modelagem   | Entrevista e Questionário               |
|  | Fatores dificultadores                | - Dificuldades externas à condução técnica da modelagem;<br>- Dificuldades internas à condução técnica da modelagem.  | Entrevista e Questionário               |
|  | Avaliação da Instituição              | - Legado para a instituição;<br>- Resultado efetivo alcançado.  | Entrevista;<br>Documento e Questionário |

Quadro 1 – Relação entre os FCS, as dimensões alcançadas no estudo de caso e a fonte de pesquisa

Fonte: elaborado pelo autor.

Nas **Variáveis Políticas**, a pesquisa buscou informações nas entrevistas e nos documentos 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 sobre as informações relativas à 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.

### 3. ANÁLISES DOS CASOS

A análise das entrevistas e dos documentos, produzidos com as experiências das duas Casas Legislativas na fase pré-contratual de estruturação de PPP, é realizada, conjuntamente, nesta seção. Na CD, foram entrevistados oito gestores. Na CMR, dois responderam os questionários encaminhados, tendo em vista a impossibilidade de entrevista presencial devido à pandemia do Covid-19. Os resultados dos achados das duas Instituições estão agrupados nas três variáveis: variáveis políticas; variáveis técnico e institucionais; e resultados, dispostas no Quadro 1.



Fonte: [https://br.freepik.com/fotos-gratis/visualizacao-recortado-gerenciador-de-vendas-usando-a-calculadora\\_1304576.htm#page=1&query=Administrar&position=0](https://br.freepik.com/fotos-gratis/visualizacao-recortado-gerenciador-de-vendas-usando-a-calculadora_1304576.htm#page=1&query=Administrar&position=0)

### 3.1 Variáveis Políticas

As **decisões políticas**, para realização de PPP nas duas Instituições, ocorreram com muito vigor. Na CD, ocorreu no final do ano de 2014, por meio da atuação do Líder do PMDB, deputado Eduardo Cunha, que prometia resolver os problemas de espaço físico da Casa e não apenas os 80 gabinetes parlamentares. Houve também 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 um entrevistado que o presidente decidiu não licitar a obra inicial nos moldes da Lei nº 8.666/1993 e encomendou estudos para que se fizesse essa ampliação no modelo de PPP (entrevistado nº 3). Acrescentou que o deputado Eduardo Cunha era muito próximo do presidente e que fora o relator do projeto da Lei de PPPs na Casa e que, portanto, possuía conhecimento sobre o instituto.

Na CMR a situação política, segundo o entrevistado nº 1, era estável e mantinha um bom relacionamento com o Poder Executivo municipal, tanto que cerca de um mês após a aprovação da Lei nº 17.853/2012, instituindo o Fundo Especial do Legislativo, a CMR também aprovou a Lei nº 17.856/2013 (RECIFE, 2013) (GESTOR Nº 2).

A **estabilidade política das Instituições**, em torno dos projetos, existiu desde o início. Na CD, solidificou-se com a eleição do deputado Eduardo Cunha para a presidência no biênio 2015-2016. A mídia noticiou que,

com o apoio dos líderes partidários, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, anunciou, em reunião do Colégio de Líderes, que daria prosseguimento aos preparativos para a construção do novo prédio (IDEALIZADO..., 2015). Da mesma forma ocorreu na CMR, o que foi noticiado na imprensa local da época, em 31 de março de 2013, com 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).

A **publicação de informações relativas à PPP**, na CD, 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, que chegou a ser apelidado de “Parlashingopping” (ENTREVISTADO Nº 1). 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 (ENTREVISTADO Nº 2). Já na CMR, 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 (PERNAMBUCO, 2017).

Os **procedimentos para a seleção de parceiros**, até o momento em que a PPP avançou na CD, foram demonstrados através do

lançamento do PMI; e prorrogações de prazo para as entregas dos estudos realizados pelos interessados. O lançamento do PMI ocorreu com a publicação do Ato da Mesa nº 11/2015 (BRASIL, 2015b), que regulamentou os procedimentos para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem, eventualmente, utilizados em modelagens de PPPs (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 e avisos de prorrogações de prazos aos participantes (BRASIL, 2015b).

No caso da CD, a **avaliação prévia de custo-benefício** foi realizada apenas após a tomada de decisão política de se realizar a PPP. 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. Não houve, portanto, análise técnica prévia; o modelo já havia sido escolhido politicamente. Apenas mais áreas seriam acrescentadas, pois já havia uma série de estudos para a construção do prédio que iria ser licitado (ENTREVISTADO Nº 3). Nesse ponto, a CMR também não avançou, devido à incipiência de seu projeto.

**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 nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), com as dotações inscritas nos PPA, LDO e LOA (ENTREVISTADO Nº 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 nº 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 Nº 6).

### 3.2 Variáveis Técnicas e Institucionais

No âmbito federal, a aferição sobre a **existência de legislação** observou, sobretudo, os preceitos da 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, 1995), Lei das Concessões e de Decretos do Poder Executivo.

Na experiência da CD, 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, já tratada na seção anterior. Um dos entrevistados explicou que, para não deixar dúvidas, evitando demandas judiciais futuras, decidiu-se propor alteração legislativa, autorizando o Poder Legislativo a estruturar PPP (ENTREVISTADO Nº 1). Foi, então, elaborado um texto mantendo a realização de algumas avaliações financeiras em conjunto com o Poder

Executivo, preservando competências, constitucionalmente, estabelecidas e a separação dos poderes. O texto, então, foi sancionado na forma da Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a; ENTREVISTADO Nº 2).

O passo seguinte foi elaborar normativo interno específico para esse processo de trabalho. O primeiro 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 PPPs. Além disso, estabeleceu que a Mesa Diretora é o órgão gestor de PPP 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).

Com relação aos parâmetros de pagamentos, benefícios, riscos, garantias e cessação do contrato, optou-se por realizar no bojo do 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. 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 (ENTREVISTADO Nº 1).

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 consultores externos, os estudos selecionados e a estruturação do edital com as modelagens para posterior licitação da PPP.

A CMR, por sua vez, atendeu às exigências legais, pois 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); 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).

As fontes de receitas do Fundo Especial estão, legalmente, identificadas em seu art. 2º, 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). 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).

Quanto à **capacitação institucional**, a CD não possuía expertise em estruturação de PPPs, até aquele momento. Esta ocorreu de forma inicial com a realização de curso in company e também fora da sede (ENTREVISTADO Nº 2). A falta de qualificação adequada



Fonte: <https://unsplash.com/photos/Y5bvRlcCx8k>

preocupava os servidores com a possível dependência de consultoria externa, o que poderia gerar mais demanda do que benefício (ENTREVISTADO Nº 3).

Na CMR, em resposta ao questionário encaminhado, o gestor 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).

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

A portaria nº 84/2015 (BRASIL, 2015e), 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: núcleo técnico-operacional; núcleo econômico; núcleo jurídico; e núcleo administrativo; cada um com suas competências (BRASIL, 2015e). Na CMR, não houve oportunidade de constituição de unidade de

PPP ou convênio com outros órgãos que a possuam (ENTREVISTA ESCRITA).

O **Relacionamento com parceiros privados** e a sondagem com o mercado, para aferir o interesse, aconteceu antes mesmo da eleição do deputado Eduardo Cunha para presidente da CD. No período, este autor ocupava a Diretoria Administrativa, entre 2014-2015, e recebeu visitas de interessados na futura concessão. O momento, entretanto, era de sigilo das informações para não haver benefícios não isonômicos para futuros candidatos a parceiros. Semelhante à CD, segundo o gestor nº 1, na CMR, 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).

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, 2015d)<sup>1</sup>, que regulamentava os PMIs nas PPPs do Poder Executivo. 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).

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. Já na CMR, ainda de acordo com o gestor nº 1, como o projeto ainda era incipiente, não foram adotados procedimentos concursais delineados, cadernos técnicos, encargos, ou indicadores técnicos (ENTREVISTA ESCRITA).

A análise do **ambiente econômico e financeiro**, de forma macro, serve para as duas instituições. Ela teve como referenciais o Relatório do BNDES do período até 2013, do Projeto de LDO de 2015 (BRASIL, 2015f), 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 CD, 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.

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 indicação de projeção de crescimento sustentável do PIB aliado à política fiscal, adotada pelo Governo, a solidez institucional, a estabilidade macroeconômica e a dinâmica

<sup>1</sup> Posteriormente, alterado pelo Decreto nº 10.104/2019 (BRASIL, 2019).

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). Esses indicadores faziam crer que o ambiente econômico e financeiro daquele momento era favorável à estruturação da PPP da CD, mas o que se vivenciou nos anos seguintes foi uma recessão sem precedentes (BARBOSA FILHO, 2017).

Especificamente no caso da CMR, 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 Instituição garantiu, legalmente, repasses de recursos exclusivos para esse fim. A constituição do Fundo pode ser considerada 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.

### 3.3 Resultados

Os **fatores facilitadores externos** às modelagens das PPPs, nas duas Instituições, foram a vontade política e a facilidade em conduzir as alterações legais necessárias que permitissem a estruturação das PPPs. Na CD, acrescenta-se, ainda, o apoio da alta gestão para o projeto. Os **fatores facilitadores internos**, na CD, foram os relacionados aos recursos humanos da Instituição. Essas características foram pontuadas no fator crítico de capacitação institucional, e, apesar de não possuírem competências específicas na estruturação e gestão de PPPs, demonstraram que a CD 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. Na CMR, não houve identificação desses fatores internos.

Os fatores **dificultadores externos**, nas duas Instituições, foram, também, os relacionados à volatilidade política. No Caso da CD, de igual forma que essa força impulsionou o início da estruturação da PPP, também interferiu, provocando sua interrupção (ENTREVISTADO Nº 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 Nº 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. As dificuldades internas da CMR estão relacionadas às questões de ordem financeira da instituição. 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, é o de 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.

O **fator dificultador interno**, na CD, enfatizado pelo entrevistado nº 4, foi a resistência de servidores de setores da Casa, que não estavam envolvidos diretamente no projeto, em disponibilizarem informações solicitadas. 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. Apesar de a modelagem não ter chegado ao final, com o contrato assinado, a **avaliação de todos os entrevistados da instituição** foi positiva.

A **avaliação dos gestores da CMR** 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 CMR, 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.

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.

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 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 Nº 3).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos casos estudados mostrou que, no tocante à Câmara dos Deputados, o processo 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. 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. Não houve estudos de custo-benefício ou orçamentários prévios. 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.

A possibilidade legal de o Poder Legislativo federal realizar PPP foi consolidada por alteração na Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), conferindo autorização para que as casas do Poder Legislativo realizassem 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.

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 no tocante à Câmara Municipal do Recife, o estudo foi pouco conclusivo, em razão da 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, há a possibilidade para sua realização, sobretudo com o advento da Lei nº 13.137/2015 (BRASIL, 2015a), que autorizou as Casas do Poder Legislativo a se utilizarem do instituto de PPP, inclusive com a constituição de órgão gestor próprio. Portanto, os principais desafios que se descortinam são: aprimorar a forma de prestar as garantias ao parceiro privado, a exemplo do que a CMR fez; e a capacitação dos recursos humanos, ainda que auxiliados por consultores externos, para estruturar e gerenciar esse tipo de contrato.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

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: <https://bitlybr.com/Xi2D0E>. 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: <https://bitlybr.com/DLPh>. Acesso em: 1 out. 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: <https://bitlybr.com/vYdwt>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <https://bitlybr.com/rs2cF>. Acesso em: 3 mar. 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: <https://bitlybr.com/pyHLhB>. Acesso em: 21 de 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, 1995. Disponível em: <https://bitlybr.com/HNJ7LGx>. Acesso em: 20 out. 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: <https://bitlybr.com/35pdyPf>. 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: <https://bitlybr.com/5EVY1>. 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: <https://bitlybr.com/IPC9XDj>. Acesso em: 20 ago. 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://bitlybr.com/Ap3K4w>. 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://bitlybr.com/yexXh>. Acesso em: 20 jul. 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://bitlybr.com/qZ4NY>. 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,

2015e. Disponível em: <https://bitlybr.com/jzu9>. Acesso em: 2 set. 2020.

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://bitlybr.com/ev9rWC>. Acesso em: 6 set. 2019.

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://bitlybr.com/9hLEf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: [2015f]**. 12 transparências. Disponível em: <https://bitlybr.com/Ny6y>. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015d. Disponível em: <https://bitlybr.com/6JvDXJZ>. 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://bitlybr.com/qO3GzS>. Acesso em: 20 ago. 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: <https://bitlybr.com/La0N>. 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://bitlybr.com/spyQUIu>. Acesso em: 28 dez. 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://bitlybr.com/MVjANo>. 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://bitlybr.com/zoMciu>. 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: <https://bitlybr.com/hayeWSCR>. 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://bitlybr.com/UV1Pi>. Acesso em: 20 de ago. 2019.
- CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. 1295 p. Disponível em: <https://bitlybr.com/r4ct2Jxw>. 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://bitlybr.com/rcII-PrR>. Acesso em: 9 ago. 2020.
- EMPRESAS iniciam estudos para construir complexo dos gabinetes **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 12 mai. 2015. Disponível em: <https://bitlybr.com/g1J7v>. 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: <https://bitlybr.com/iGNy>. 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://bitlybr.com/5yLJScd>. Acesso em: 25 out. 2020.
- 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: <https://bitlybr.com/T3lgPr>. 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://bitlybr.com/97jLmpum>. 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://bitlybr.com/wFbRneR>. Acesso em: 1 nov. 2020.
- 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://bitlybr.com/FTAdyFL>. Acesso em: 23 jan. 2020.
- IDEALIZADO por Cunha, bilionário plano de ‘shopping’ na Câmara avança **Carta Capital**, São Paulo, 9 mai. 2015. Disponível em: <https://bitlybr.com/6tXi>. 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://bitlybr.com/FGXpu>. Acesso em: 15 set. 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://bitlybr.com/F31sP6>. Acesso em: 6 set. 2020.
- 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://bitlybr.com/UsqUi>. Acesso em: 4 out. 2020.
- NOVA sede da Câmara pode ser construída através de PPP **LeiaJá**, Recife, 31 mar. 2013. Disponível em: <https://bitlybr.com/rJbmX>. Acesso em: 5 de out. 2020.
- PERNAMBUCO. **Lei nº 16.573, de 20 de maio de 2019**. Institui o Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco [...]. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2019. Disponível em: <https://bitlybr.com/SVFsf>. 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://bitlybr.com/EE7Z2KHI>. Acesso em: 11 out. 2020.
- PROCEDIMENTO de manifestação de interesse. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://bitlybr.com/ZL3A>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- RECIFE. **Decreto nº 19.789, de 21 de março de 2003**. Regulamenta licitações na modalidade prego no âmbito da Administração Pública Municipal. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis

Municipais, 2003. Disponível em: <https://bitlybr.com/NjCjze>. 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 [...]. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2007. Disponível em: <https://bitlybr.com/w5xH>. Acesso em: 8 out. 2020.

RECIFE. **Lei nº 16.632, de 22 de janeiro de 2001**. Reformula a estrutura administrativa, redimensionando [...]. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2001. Disponível em: <https://bitlybr.com/v60D0Coj>. 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 [...]. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2012a. Disponível em: <https://bitlybr.com/G1vLS>. 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://bitlybr.com/7bt-y1Ea1>. 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 [...]. Recife: Prefeitura Municipal, Sistema Leis Municipais, 2017. Disponível em: <https://bitlybr.com/4QWb>. Acesso em: 14 out. 2020.

RECIFE. Prefeitura Municipal. **Cartilha: Licitações e Contratos**. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2018. Disponível em: <https://bitlybr.com/O1Ee>. Acesso em: 3 out. 2020.

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: <https://bitlybr.com/izCy>. Acesso em: 10 nov. 2019.