

**MINISTÉRIO DA DEFESA  
COMANDO DA AERONÁUTICA**



**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

**ICA 175-3**

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NO  
COMANDO DA AERONÁUTICA**

**2022**

**MINISTÉRIO DA DEFESA**  
**COMANDO DA AERONÁUTICA**  
**SECRETARIA DE ECONOMIA, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO DA AERONÁUTICA**



**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

**ICA 175-3**

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NO  
COMANDO DA AERONÁUTICA**

**2022**



**MINISTÉRIO DA DEFESA**  
**COMANDO DA AERONÁUTICA**  
**SECRETARIA DE ECONOMIA, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO DA AERONÁUTICA**

PORTARIA SEFA Nº 203/AJUR, DE 7 DE MARÇO DE 2022.  
Protocolo COMAER nº 68000.000677/2022-03

Aprova a reedição da ICA 175-3, instrução sobre “Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito do Comando da Aeronáutica”.

**O SECRETÁRIO DE ECONOMIA, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO DA AERONÁUTICA**, no uso das atribuições que lhe conferem os artigos 22, do Decreto nº 8.909, de 22 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 224, de 23 de novembro de 2016; o ROCA 20-8 "Regulamento da SEFA", aprovado pela Portaria nº 241/GC3, de 9 de fevereiro de 2022; o ROCA 21-100 "Regulamento da DIREF", aprovado pela Portaria nº 153/GC3, de 23 de setembro de 2021, resolve:

Art. 1º Aprovar a reedição da ICA 175-3 “Parceria Público-Privada (PPP) no Comando da Aeronáutica”, que com esta baixa.

Art. 2º A entrada em vigor do presente ato, justificada em função da urgência, conforme disposto no parágrafo único, do art. 4º, do Decreto nº. 10.139, de 28 de novembro de 2019, será na data de sua publicação.

Art. 3º Revoga-se a Portaria SEFA nº 22/AJUR, de 19 de fevereiro de 2019, publicada no Boletim do Comando da Aeronáutica nº 55, de 04 de abril de 2019.

Maj Brig Ar RICARDO AUGUSTO FONSECA NEUBERT  
Secretário de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica

(Publicado no BCA nº 049, de 14 de março de 2022)



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</b>	<b>9</b>
1.1	<u>FINALIDADE</u>	9
1.2	<u>RESPONSABILIDADES</u>	9
1.3	<u>ÂMBITO</u>	9
<b>2</b>	<b>A TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADES DO SETOR PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO (<i>MAKE-OR-BUY DECISION</i>)</b>	<b>10</b>
2.1	<u>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</u>	10
2.2	<u>DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</u>	11
2.3	<u>EXECUÇÃO DIRETA (<i>IN HOUSE PRODUCTION</i>)</u>	11
2.4	<u>EXECUÇÃO INDIRETA (<i>OUTSOURCING</i> OU <i>TERCEIRIZAÇÃO</i>)</u>	11
2.5	<u>PARTNERING</u>	11
2.6	<u>CONTRACTING OUT</u>	12
2.7	<u>PRIVATIZAÇÃO</u>	12
2.8	<u><i>OUTSOURCING</i>, PPP E DEFESA NACIONAL</u>	12
2.9	<u>CICLO DE VIDA DAS PPP</u>	13
<b>3</b>	<b>A GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO SETOR PÚBLICO</b>	<b>14</b>
3.1	<u>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</u>	14
3.2	<u>A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL</u>	14
3.3	<u>A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA</u>	16
3.4	<u>A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO COMAER</u>	17
3.5	<u>ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE PARCERIAS</u>	18
3.6	<u>ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DO CONSELHO DE PARCERIAS</u>	18
3.7	<u>ATRIBUIÇÕES DO COMITÊ TÉCNICO DE PARCERIAS</u>	18
3.8	<u>ATRIBUIÇÕES DO SETOR TÉCNICO DO ODS E DA ORGANIZAÇÃO GESTORA DA PARCERIA (OGP)</u>	19
<b>4</b>	<b>PROPOSIÇÃO DAS PPP</b>	<b>20</b>
4.1	<u>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</u>	20
4.2	<u>COMPOSIÇÃO BÁSICA DO PROCESSO DE PPP</u>	21
<b>5</b>	<b>DISPOSIÇÕES FINAIS</b>	<b>23</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>24</b>



## **PREFÁCIO**

O papel do Estado no desenvolvimento e consolidação de uma sociedade, apesar de tradicional, é tema relevante e presente na agenda da Administração Pública.

Ao longo do tempo, as transformações ocorridas na economia mundial e as crescentes restrições orçamentárias têm levado instituições públicas, dentre elas o Comando da Aeronáutica, a racionalizar sua estrutura organizacional e funcional, seus processos e, também, buscar novas formas de gestão e captação de recursos e de negociar com o Setor Privado, sendo uma delas a Parceria Público-Privada (PPP).

Considerada pelo Estado brasileiro como “alternativa indispensável ao crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país”, a PPP foi instituída pela Lei nº 11.079/2004 e passou a ser uma nova forma de captar recursos financeiros e de atingir os objetivos estabelecidos nas diversas Políticas Públicas, mediante a colaboração dos setores público e privado e o aproveitamento da eficiência da gestão empresarial.

No âmbito dos projetos de PPP que envolvem a soberania nacional, as “PPP de Defesa”, nem sempre os resultados mais eficientes são atingidos, pois fatores diferentes do econômico afetam o processo aquisitivo de forma proporcional ao grau de perigo envolvido, que vai da simples presença em tempos de paz até à guerra propriamente dita.

Entretanto, as experiências exitosas de PPP, nelas incluídas as “PPP de Defesa”, indicam que são necessárias políticas adequadas, estruturas de planejamento estratégico, processos consistentes e quadros institucionais de governança bem definidos.

Diante desse contexto, nos limites das responsabilidades afetas à SEFA, esta Instrução do Comando da Aeronáutica objetiva estabelecer regras gerais de governança e de estruturação de Parcerias Público-Privadas do COMAER.





## **1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

### **1.1 FINALIDADE**

Em consonância com o ordenamento jurídico nacional, com a Portaria nº 196/GC3, de 18 de abril de 2012, e com as diretrizes do Comando da Aeronáutica, em especial a DCA 16-1/2019 – GOVERNANÇA NO COMAER e DCA 16-2/2018 – GESTÃO DE RISCOS NO COMAER, este documento visa estabelecer regras gerais de governança e de estruturação de Parcerias Público-Privadas no COMAER.

### **1.2 RESPONSABILIDADES**

**1.2.1** A Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA), por intermédio da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), é a organização responsável pela governança das Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito do COMAER.

**1.2.2** É da responsabilidade de todos os Comandantes, Chefes, Prefeitos e Diretores das Unidades Administrativas do COMAER a fiel observância e correta aplicação das orientações contidas nesta ICA.

### **1.3 ÂMBITO**

A presente instrução aplica-se a todas as Unidades Administrativas do Comando da Aeronáutica.

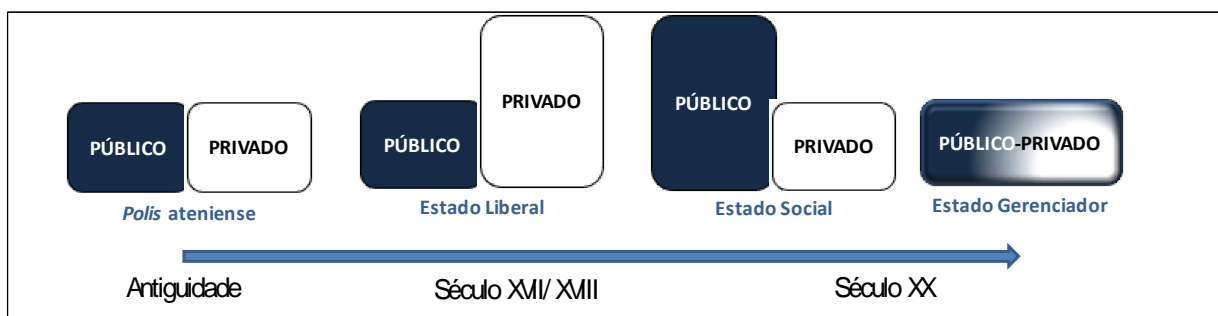
## 2 A TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADES DO SETOR PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO (*MAKE-OR-BUY DECISION*)

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

**2.1.1** A dicotomia público-privado iniciada na *polis* ateniense, além de delimitar a propriedade de bens, direitos e obrigações nas sociedades, possibilitou a caracterização dos respectivos tipos de Estado, a saber:

- Liberal**, ou Estado Mínimo, em que há hipertrofia das atividades desempenhadas pelo Setor Privado;
- Social**, ou *Welfare State*, em que há hipertrofia das atividades desempenhadas pelo Setor Público; e
- Gerenciador**, em que são aplicadas práticas da gestão privada na atuação estatal.

**2.1.2** De maneira didática, pode-se representar a relação público-privado por meio de uma *timeline*, em que a dicotomia é bem delimitada no início (*polis*, Estado Liberal e Estado Social), mas evolui para uma maior permeabilidade, sem fronteiras claras, no período contemporâneo (Estado Gerenciador), onde as esferas pública e privada passam a serem vistas como complementares, conforme ilustra a Figura 1:



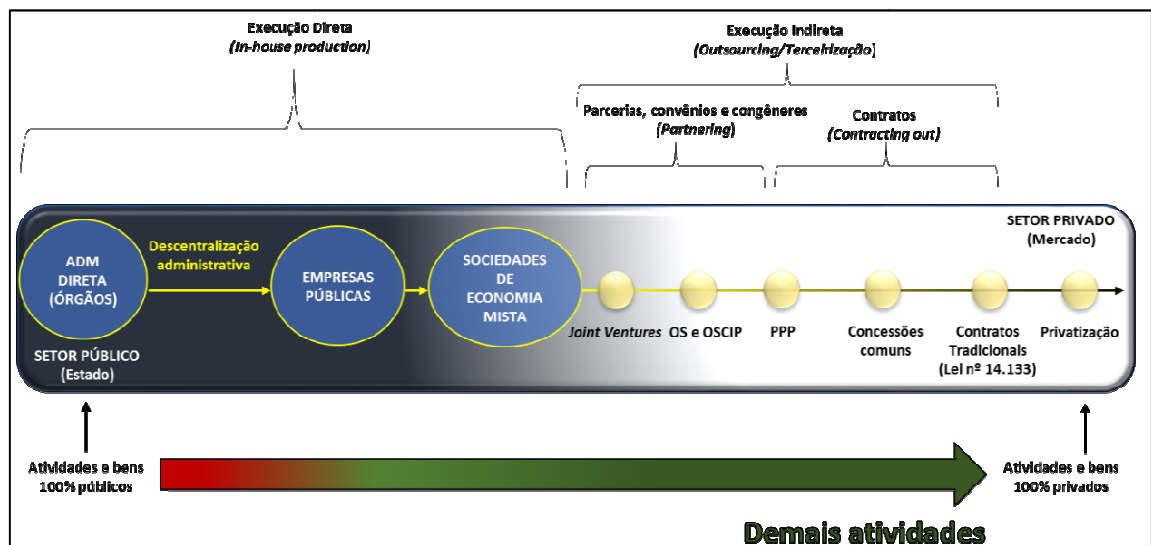
**Figura 1.** *Timeline* da relação dicotômica público-privado

Fonte: Araújo Pinto (2003, 34); Arendt (2007, 82); Bobbio (2007, 13) – adaptados.

**2.1.3** Numa perspectiva macroeconômica do Estado Gerenciador, tem-se que o Setor Público (Estado) e o Setor Privado (Mercado) são formações político-sociais limítrofes para se organizar a execução de atividades voltadas à produção de bens e à execução de serviços na sociedade.

**2.1.4** O desenvolvimento mundial e o aumento da complexidade da relação entre Estado e Mercado fizeram surgir, ao longo dos séculos, diferentes arranjos institucionais e jurídicos, objetivando-se a maior eficiência econômica das sociedades, dentre as quais está a brasileira.

**2.1.5** Isso posto, faz-se necessário realizar a distinção de conceitos que estão relacionados à transferência de atividades do Setor Público para o Setor Privado, alguns deles representados na Figura 2:



**Figura 2.** Representação gráfica da transferência de atividades e bens públicos para o Setor Privado.

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Princípio fundamental que orienta a Administração Federal a “desobrigar-se da realização material de tarefas executivas”, para ater-se às funções de planejamento, coordenação, supervisão e controle, nos termos do Decreto-lei nº 200/67. Com a descentralização, surgiu o conceito de Administração Indireta e, também, as entidades que a compõe (autarquias, fundações públicas, empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista)).

## 2.3 EXECUÇÃO DIRETA (IN HOUSE PRODUCTION)

A execução de atividades e a administração de bens públicos é feita pelos órgãos e entidades estatais por meios próprios (orçamento, pessoal, materiais).

## 2.4 EXECUÇÃO INDIRETA (OUTSOURCING OU TERCEIRIZAÇÃO)

A execução de atividades e a administração de bens públicos é realizada por intermédio de terceiros, que podem, ou não, ter fins lucrativos. O Setor Público mantém a “propriedade dos bens essenciais”, apenas transferindo a responsabilidade pelo “gerenciamento” de ativos, ou pela “prestação de serviços” para uma “organização externa” (Setor Privado) que pode ter a participação do próprio Setor Público, como é o caso das *joint ventures*. No Brasil, pode-se citar a Visiona como exemplo de *joint venture* formada entre Telebrás S.A. (Setor Público) e EMBRAER S.A. (Setor Privado) (Jensen e Stonecash 2005, 769).

## 2.5 PARTNERING

Nessa espécie de *outsourcing*, o Setor Público celebra instrumentos jurídicos (Termos de Parceria, Convênios, Contratos de Gestão, Contratos de Repasse, Termos de Execução Descentralizada e Acordos Congêneres) com órgãos e entidades públicas ou

peças jurídicas de direito privado, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de cooperação. Constituem exemplos de *partnering* as parcerias firmadas com órgãos da União, Estados, Municípios, entidades da Administração Indireta, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil (OSC) e com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCI).

## 2.6 CONTRACTING OUT

Nessa espécie de *outsourcing*, o Setor Público celebra contratos administrativos (tradicionais ou de concessão) com particulares que exerçam atividade econômica e tenham fins lucrativos, em que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações. São exemplos as Parcerias Público-Privadas (PPP), as concessões/permissões de serviços públicos e as contratações tradicionais, previstas nas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 14.133/2021.

## 2.7 PRIVATIZAÇÃO

É a transferência da propriedade de “ativos físicos públicos” para “mãos privadas” (Jensen e Stonecash 2005, 769). A tabela abaixo apresenta as principais diferenças entre privatização e *outsourcing*, podendo-se citar como exemplo emblemático de privatização o processo da EMBRAER S.A.

**Tabela 1.** Principais diferenças entre privatização e *outsourcing*

<b>PRIVATIZAÇÃO</b>	<b>OUTSOURCING</b>
Geralmente o acordo de venda é permanente.	Acordos temporários.
Governo não tem controle sobre governança nem sobre riscos operacionais.	Governo mantém controle sobre governança e sobre riscos operacionais.
Necessariamente ocorre a transferência de ativos físicos.	Não envolve, necessariamente, a transferência de ativos físicos, podendo ser uma aquisição de serviço específico.

Fonte: Jensen e Stonecash (2005, 769) – adaptado.

## 2.8 OUTSOURCING, PPP E DEFESA NACIONAL

**2.8.1** No âmbito do Estado Gerenciador, a eficiência na produção da segurança coletiva é assegurada pelos melhores preços obtidos a partir da elevada competição entre empresas, constituindo “alternativa mais eficiente do que a provisão pública exclusiva” (Ortiz, 2010, p. 36). Entretanto, nem sempre é possível atingir a eficiência, pois fatores diferentes do econômico afetam o processo aquisitivo de forma proporcional ao grau de perigo envolvido. Assim, a agregação ou a separação estratégica de bens e serviços, a decisão sobre quais bens e serviços de defesa devem ser produzidos pela iniciativa privada (*make-or-buy decision*), a clara definição de termos e incentivos contratuais adequados, a compreensão dos custos operacionais e a adoção de mecanismos de governança eficazes são fatores que podem maximizar os benefícios do *outsourcing* envolvendo a Defesa Nacional (Franck e Melese, 2008, p.108-109; Ortiz, 2010, p. 37).

**2.8.2** A introdução da unicidade conceitual e organizacional proporcionada pelas PPP pode resolver, de maneira mais efetiva, “os problemas e imperfeições que afetam o *outsourcing* no

Setor de Segurança e Defesa” (Ortiz, 2010, p. 40). Embora existam dificuldades para se identificar quais atividades ligadas à soberania nacional podem ser “terceirizadas”, isso não significa que é impossível fazê-lo.

**2.8.3** Em outras palavras, o setor de defesa como um todo parece ser extremamente propenso a falhas e assimetrias de informação quando os contratos de PPP são negociados. Contudo, a transferência dos riscos e a partilha de tarefas entre os setores público e privado conduzem ao “sucesso operacional” das parcerias na Defesa Nacional, marcadas, em particular, por resposta rápida à necessidade expressa e excelente disponibilidade de sistemas correspondentes, inclusive em ambientes hostis (Parker e Hartley, 2003, p. 100-101).

**2.8.4** Considerando que, nas PPP de Defesa Nacional, militares e profissionais da contratada “trabalham juntos, mas têm diferentes atitudes e formas de pensar sobre a manutenção e sobre os processos relativos à entrega do equipamento/serviço contratado”, é “absolutamente essencial” a existência de “mecanismos de governança” (Datta e Roy, 2013, p. 367-370).

## 2.9 CICLO DE VIDA DAS PPP

**2.9.1** As PPP objetivam atender a necessidades coletivas com a melhor relação custo-benefício possível dos recursos públicos empregados, ou seja, objetivam alcançar a economicidade/*Value for Money* (VfM) do gasto público. Para tanto, devem seguir os seguintes princípios:

- a) compartilhamento de riscos entre os Setores Público e Privado;
- b) compromisso do Parceiro Privado durante todo o ciclo de vida do produto/serviço;
- c) facilidade de entrega de bens e serviços públicos à sociedade; e
- d) pagamentos baseados no desempenho do Parceiro Privado.

**2.9.2** Isso posto, pode-se dividir o ciclo de vida das PPP em duas grandes fases (*ex ante* e *ex post* à contratação) que delimitam as seguintes etapas, representadas na Figura 3:

- a) identificação das necessidades e concepção das possíveis soluções/projeto;
- b) aquisição (negociação, seleção do(s) Parceiro(s) Privado(s), financiamento e contratação);
- c) construção (da solução/empreendimento, se for o caso);
- d) operação; e
- e) conclusão.



**Figura 3.** Ciclo de vida das PPP.

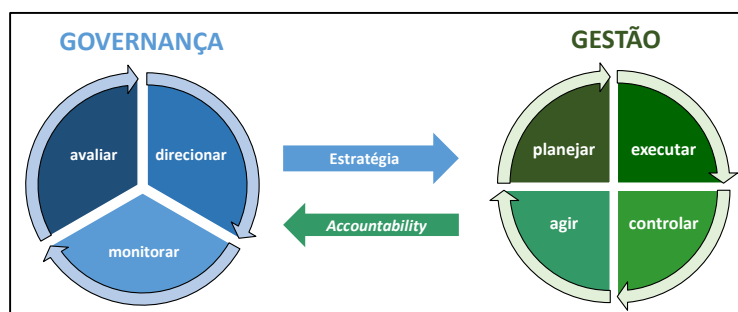
### 3 A GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO SETOR PÚBLICO

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

**3.1.1** Nos termos do Decreto nº 9.203/17 (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional) e segundo o TCU, a governança no Setor Público consiste em:

*“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.*

**3.1.2** A figura abaixo ilustra a relação entre governança e gestão no Setor Público:



**Figura 4.** Relação entre governança e gestão.

**3.1.3** No que diz respeito à experiência internacional com as parcerias, autores como Williams *et al.*<sup>1</sup> e Robinson *et al.*<sup>2</sup> verificaram que possuir estruturas e normas gerais de governança, especialmente nas fases iniciais do processo, constitui-se em “fator crítico de sucesso”. No mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda o estabelecimento de “um quadro institucional claro, previsível e legítimo”<sup>3</sup>, pois essa ação constitui uma das melhores práticas de governança das parcerias.

#### 3.2 A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

**3.2.1** O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, criado por meio da Lei nº 13.334/16, é a estrutura de governança das PPP de mais alto nível no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme está representado na Figura 5. Atualmente, a estrutura e as competências do CPPI são regulamentadas pelo Decreto nº 10.245/20.

**3.2.2** Cabe esclarecer que a autorização para abertura da licitação e a aprovação do Edital, constantes do art. 14 da lei nº 11.079/2004, **constituem requisitos**, mas **não suprem** a autorização específica do Dirigente Máximo do órgão proponente, nem a respectiva análise e aprovação da minuta do edital.

<sup>1</sup> Williams, Terry, Ole Jonny Klakegg, Ole Morten Magnussen, Helene Glasspool. 2010. “An Investigation of Governance Frameworks for Public Projects in Norway and the UK.” *International Journal of Project Management* 28: 40–50.

<sup>2</sup> Robinson, Herbert, Patricia Carillo, Chimay J. Anumba e Manju Patel. 2010. *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*. Oxford: Wiley-Blackwell.

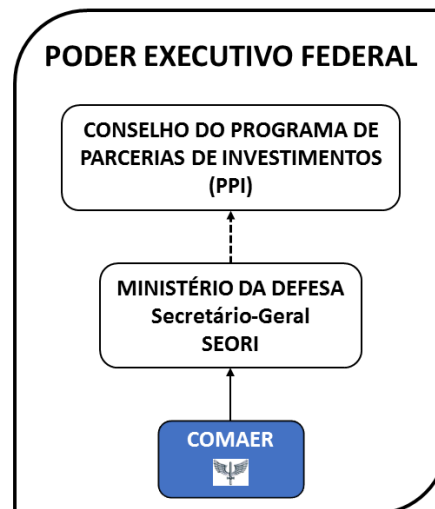
<sup>3</sup> OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. OECD Publishing.

### 3.3 A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

**3.3.1** Os projetos de parceria de interesse do Ministério da Defesa, inclusive no âmbito dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, devem seguir as diretrizes estabelecidas na Portaria Normativa MD nº 1.851/14, especialmente quanto aos procedimentos de formulação, tramitação, execução e acompanhamento.

**3.3.2** Nos termos da Portaria citada, as propostas de projetos de parcerias deverão ser encaminhadas, por meio físico e eletrônico, ao Secretário-Geral daquele Ministério, cabendo à Secretaria de Organização Institucional (SEORI) o processamento das mesmas, por intermédio do Departamento de Organização e Legislação (DEORG), conforme está representado na Figura 5.

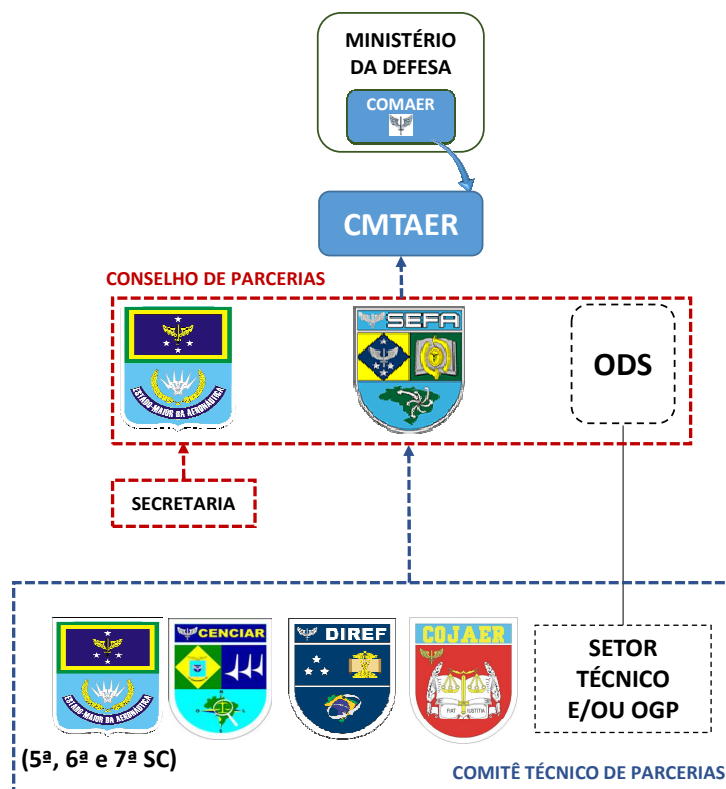
**3.3.3** Contudo, a execução, a fiscalização e o acompanhamento dos contratos decorrentes dos projetos de parcerias caberão aos respectivos órgãos proponentes, sem prejuízo da supervisão ministerial.



**Figura 5.** Representação do COMAER na estrutura de governança de parcerias do Poder Executivo Federal.

### 3.4 A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS PARCERIAS NO COMAER

**3.4.1** Com a finalidade de assessorar o CMTAER no exercício da boa governança das parcerias que o COMAER venha a estruturar, e em conformidade com a DCA 16-1 (Governança no COMAER), fica instituído o **Conselho de Parcerias**, estrutura matricial formada pelo Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica-EMAER (Órgão de Direção-Geral) e pelo Secretário de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA), na condição de **membros efetivos**, e pelo Comandante/Diretor-Geral do Órgão de Direção Setorial cuja atividade seja objeto da parceria, na condição de **membro empreendedor**, conforme ilustra a Figura 6:



**Figura 6.** Estrutura de Governança das Parcerias no COMAER.

**3.4.2** O Conselho de Parcerias será assistido por uma Secretaria e pelo Comitê Técnico de Parcerias, este último formado por representantes da 5ª, 6ª e 7ª Subchefias do EMAER, do CENCIAR, da DIREF, da COJAER e do Setor Técnico do Órgão de Direção Setorial e/ou Organização Gestora da Parceria (OGP).

**3.4.3** O Comitê Técnico de Parcerias objetiva assessorar e dar o suporte técnico necessário ao Conselho de Parcerias, atuando em conjunto e de forma sinérgica, respeitadas as atribuições regulamentares, regimentais e a *expertise* de seus membros.

### **3.5** ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE PARCERIAS

- assessorar o CMTAER na definição dos serviços a serem executados no regime de parceria público-privada;
- reunir-se, de forma ordinária, a cada mês do ano civil, em data a ser estabelecida em comum acordo pelos seus membros ou, de forma extraordinária, em função de alguma demanda eventual;
- propor a disciplina dos procedimentos para celebração dos contratos de PPP;
- assessorar o CMTAER no encaminhamento, ao Ministério da Defesa, dos documentos relativos à autorização da abertura da licitação/chamamento público e aprovação do respectivo edital da PPP;
- supervisionar a execução dos termos/contratos envolvendo as PPP, principalmente em relação ao cumprimento das metas estabelecidas e ao desempenho esperado; e



- f) apreciar as Notas Técnicas, Pareceres Técnicos e os relatórios de execução dos termos/contratos envolvendo as PPP.

**3.5.1** Compete ao Secretário de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA) atuar como Coordenador do Conselho de Parcerias.

### **3.6 ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DO CONSELHO DE PARCERIAS**

- a) promover o apoio e os meios necessários à execução dos trabalhos do Conselho de Parcerias;
- b) prestar assistência direta aos membros do Conselho de Parcerias;
- c) preparar as reuniões do Conselho de Parcerias;
- d) manter atualizado, na rede mundial de computadores (Internet), sítio para divulgação dos relatórios e demais documentos de interesse coletivo, relativos aos projetos de PPP sujeitos à apreciação do Conselho de Parcerias, ressalvadas as informações sigilosas; e
- e) exercer as atividades que lhe sejam atribuídas pelo Conselho de Parcerias.

### **3.7 ATRIBUIÇÕES DO COMITÊ TÉCNICO DE PARCERIAS**

- a) assessorar e dar o suporte técnico necessário ao Conselho de Parcerias no exercício de suas atribuições;
- b) propor ao Conselho de Parcerias:
  - a execução de atividades no regime de PPP e os critérios de análise acerca da conveniência e oportunidade da adoção desse regime;
  - os critérios de análise acerca do modelo de negócio pretendido;
  - os procedimentos e requisitos dos projetos de PPP, dos respectivos editais e termos/contratos;
  - os procedimentos para acompanhamento e avaliação periódicos dos termos/contratos de PPP; e
  - a emissão de atos normativos necessários ao exercício de sua competência;
- c) emitir Notas Técnicas necessárias ao prosseguimento dos processos de PPP;
- d) analisar e emitir pareceres técnicos sobre os relatórios mensais de execução, e anual de desempenho de Termos/Contratos de PPP enviados pelas OGP, a fim de detectar, dentre outros aspectos, os desvios significativos nos valores da contraprestação paga pelo COMAER que resultem em indicação de novo espaço orçamentário ou eventual concentração de investimentos que enseje enquadramento como dívida consolidada e operação de crédito;
- e) recomendar, ao Conselho de Parcerias, a autorização de encaminhamento ao Ministério da Defesa, para a abertura de procedimentos licitatórios e a aprovação das minutas de editais, de Termos/Contratos envolvendo PPP;
- f) exercer outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo Conselho de Parcerias.

**3.7.1** Compete ao Diretor de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), por intermédio do Subdiretor de Contratos e Convênios (SUCONV), atuar como Coordenador do Comitê Técnico de Parcerias, podendo para tanto:

- a) organizar, convocar e presidir reuniões;
- b) coordenar, monitorar, acompanhar e supervisionar a execução dos trabalhos do Comitê Técnico de Parcerias;
- c) coordenar a estruturação dos processos de parceria;
- d) representar o COMAER perante os órgãos externos, nos assuntos relativos às PPP;
- e) realizar o acompanhamento dos processos de PPP juntos aos órgãos externos; e
- f) acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo Conselho de Parcerias.

### **3.8 ATRIBUIÇÕES DO ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER):**

São atribuições do EMAER:

- a) receber avaliar as propostas iniciais de execução de projetos/atividades sob o regime de PPP, oriundas das Unidades Administrativas, em função da concepção política, da concepção estratégica e das previsões quanto às disponibilidades orçamentárias do COMAER;
- b) indicar representantes de seu efetivo, em especial oriundos da 5ª, 6ª e 7ª Subchefias, para integrarem o Comitê Técnico de Parcerias, respeitadas as atribuições legais, regulamentares e regimentais estabelecidas para a OM.

### **3.9 ATRIBUIÇÕES DO CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA AERONÁUTICA (CENCIAR):**

São atribuições do CENCIAR:

- a) indicar representantes de seu efetivo para integrarem o Comitê Técnico de Parcerias, respeitadas as atribuições legais, regulamentares e regimentais estabelecidas para a OM.

### **3.10 ATRIBUIÇÕES DA CONSULTORIA JURÍDICA-ADJUNTA DO COMANDO DA AERONÁUTICA (COJAER):**

São atribuições da COJAER:

- a) indicar representantes de seu efetivo para integrarem o Comitê Técnico de Parcerias, respeitadas as atribuições legais, regulamentares e regimentais estabelecidas para a OM.

### **3.11 ATRIBUIÇÕES DO SETOR TÉCNICO DO ODS E/OU DA ORGANIZAÇÃO GESTORA DA PARCERIA (OGP)**

São atribuições do setor técnico do ODS ou da OGP:

- a) propor ao EMAER a execução de projetos/atividades sob o regime de PPP;
- b) submeter ao Comitê Técnico de Parcerias, por intermédio da DIREF/SUCONV, eventuais demandas relacionadas às PPP, bem como os

projetos, estudos, levantamentos ou investigações adicionais necessários à avaliação, à modelagem e ao acompanhamento do respectivo processo;

- c) realizar eventuais Procedimentos de Manifestação de Interesse, Chamamentos Públicos e/ou Audiências Públicas;
- d) realizar o procedimento licitatório e a contratação das PPP;
- e) acompanhar e fiscalizar os Termos/Contratos de PPP sob sua responsabilidade; e
- f) elaborar e apresentar ao Comitê Técnico de Parcerias os relatórios mensais de execução, e anual de desempenho, de Termos/Contratos de PPP.

## 4 PROPOSIÇÃO DAS PPP

### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

**4.1.1** As Unidades Administrativas do COMAER que desejarem empreender iniciativas de PPP deverão observar as seguintes vedações constantes da Lei nº 11.079/2004:

- a) o valor da contratação não deve ser inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
- b) o prazo de vigência dos contratos não deve ser inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo-se eventuais prorrogações; e
- c) o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obras públicas.

**4.1.2** Além das vedações acima, nos termos da Portaria Normativa MD nº 1.851/2014, deverão ser consideradas, no que couber, a conjugação dos seguintes elementos:

- a) os enunciados da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e de políticas governamentais de interesse;
- b) o planejamento estratégico do órgão proponente;
- c) as orientações do Ministério da Defesa quanto às iniciativas de articulação e equipamentos de defesa; e
- d) a aplicabilidade aos procedimentos de compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa de que trata a Lei nº 12.598/2012.

**4.1.3** Serão considerados temas prioritários de PPP, em conformidade com a Portaria Normativa MD nº 1.851/2014:

- a) a manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização do COMAER;
- b) a estruturação do COMAER em torno de capacidades;
- c) a produção científica e tecnológica;
- d) o desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa;
- e) o desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional;
- f) a logística de manutenção de equipamentos de defesa;
- g) o fortalecimento do setor espacial;
- h) as estruturas de apoio ao pessoal; e
- i) a delegação de tarefas executivas ao Setor Privado, com a finalidade de concentrar as atribuições do COMAER, e de seu pessoal, no planejamento, na execução e na fiscalização de suas atividades finalísticas.

## **4.2 COMPOSIÇÃO BÁSICA DO PROCESSO DE PPP**

**4.2.1** A Unidade Administrativa do COMAER interessada em firmar PPP deverá elaborar, inicialmente, um Sumário Executivo contendo as seguintes informações necessárias à avaliação da iniciativa:

- a) atividade-alvo (objeto síntese da PPP);
- b) contexto em que a atividade-alvo é/será desenvolvida, evidenciando as dimensões econômica e político-institucional da atividade-alvo, bem como a compatibilidade, no que couber, com o Plano Plurianual (PPA), com a Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa (PND/END), com o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) e, também, com eventuais Diretrizes (DCA) e/ou atos normativos;
- c) desafios para a realização da atividade-alvo, evidenciando eventuais ameaças e oportunidades (externalidades negativas e positivas);
- d) problemas/óbices enfrentados na execução da atividade-alvo;
- e) descrição da(s) necessidade(s);
- f) lições da experiência na execução da atividade-alvo (*benchmarking* nacional/internacional);
- g) demonstração das razões de interesse público (mérito, conveniência e oportunidade) que justificam a opção pelo modelo PPP frente aos outros modelos de execução direta e/ou indireta);
- h) objetivos a serem atingidos, detalhados em:
  - operacionais (bens/serviços que serão produzidos),
  - específicos (efeitos de curto/médio prazos),
  - globais (efeitos de longo prazo);
- i) estimativa dos custos e do prazo de execução;
- j) identificação das fontes de custeio/financiamento, incluindo-se eventuais receitas extraordinárias, e indicação da adequação orçamentária (LOA, LDO e PPA);
- k) indicação de eventuais garantias das obrigações pecuniárias contraídas pelo COMAER;
- l) especificação da modalidade de PPP (patrocinada ou administrativa); e
- m) identificação dos responsáveis pelo processo (Ordenador de Despesas, Gerente/Coordenador do processo, Gerente/Coordenador Técnico e eventuais substitutos), informando nome, posto/cargo, telefone, e-mail e endereço completo.

**4.2.2** Além do Sumário Executivo, são essenciais à composição do processo da PPP:

- a) estudos de viabilidade técnica;
- b) estudos de viabilidade econômico-financeira, com os respectivos cronogramas físico-financeiros;

- c) matriz de riscos associados à atividade-alvo objeto da PPP, em conformidade com a DCA 16-2/2018 – GESTÃO DE RISCOS NO COMAER;
- d) níveis de serviço/indicadores para avaliação do desempenho do parceiro privado;
- e) plano(s) de contingência em resposta a ocorrências que levem à indisponibilidade total ou parcial dos serviços da concessionária a ser contratada;
- f) declaração do Ordenador de Despesas da OGP, de que as obrigações contraídas no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- g) minutas de edital e contrato; e
- h) documentos previstos na Instrução Normativa TCU nº 81/2018, cujas emissões sejam de competência do COMAER.

**4.2.3** Uma vez que a proposta inicial de execução de projetos/atividades sob o regime de PPP receber a aprovação do EMAER, a Unidade Administrativa do COMAER deverá remeter o Sumário Executivo, acompanhado dos demais documentos que compõem o processo da PPP, à DIREF/SUCONV para posterior análise técnica da iniciativa por parte do Comitê Técnico de Parcerias.

**4.2.4** Após a verificação da adequação, da conformidade e, eventualmente, após os ajustes necessários, o Comitê Técnico de Parcerias, por intermédio da DIREF/SUCONV, encaminhará o processo à SEFA, organização coordenadora do Conselho de Parcerias incumbida de sugerir a inclusão da proposta na pauta de suas reuniões.

**4.2.5** Após a deliberação “favorável” ao prosseguimento do processo, o Conselho de Parcerias, por intermédio de sua Secretaria, encaminhará o processo ao GABAER, para apreciação e aprovação do CMTAER, com posterior remessa ao Ministério da Defesa (MD).

**4.2.6** Uma vez aprovado no âmbito do Ministério da Defesa (MD), o processo de PPP deverá tramitar para a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), para os devidos pronunciamentos dos órgãos do Poder Executivo, nos termos da Lei nº 11.079/2004 e da Lei nº 13.334/2016.

## **5 DISPOSIÇÕES FINAIS**

**5.1** Os casos não previstos na presente Instrução serão submetidos à apreciação do Exmo. Sr. Secretário de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica, no intuito de se obter uma melhor definição de procedimentos complementares.

**5.2** Os casos excepcionais, que envolverem situações fortuitas ou de força maior, depois de apreciados pela autoridade citada no item anterior, serão submetidos ao Exmo. Sr. Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (CEMAER).

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

\_\_\_\_\_. BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade-Para Uma Teoria Geral da Política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretriz do Comando da Aeronáutica. DCA 16-1. **Governança no Comando da Aeronáutica**. Aprovada pela Portaria nº 1.602/GC3, de 31 de outubro de 2017. [Brasília, DF], 2017.

\_\_\_\_\_. Comando da Aeronáutica. Diretriz do Comando da Aeronáutica. DCA 16-2. **Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica**. Aprovada pela Portaria EMAER nº 70/7SC, de 04 de outubro de 2017. [Brasília, DF], 2017.

\_\_\_\_\_. Comando da Aeronáutica. Portaria SEFA nº 133/ANAJ, de 17 de agosto de 2012. **Aprova a edição da Instrução que disciplina a licitação e a contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito do Comando da Aeronáutica**. [Brasília, DF], 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. [Brasília, DF], fev. 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.791, de 29 de junho de 2016. **Dispõe sobre o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República**. [Brasília, DF], jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. [Brasília, DF], nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. [Brasília, DF], jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 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], fev. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências**. [Brasília, DF], maio 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. [Brasília, DF], mar. 1999.



\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** [Brasília, DF], jul. 2002.

\_\_\_\_\_. 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], dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. **Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.** [Brasília, DF], mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. **Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.** [Brasília, DF], set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria Normativa MD 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.** [Brasília, DF], 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança.** [Brasília, DF], 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 81.** [Brasília, DF], 2018.

\_\_\_\_\_. DATTA, Partha P.; ROY, Rajkumar. Incentive issues in performance-based outsourcing contracts in the UK defence industry: a simulation study. **Production Planning & Control**, London, v. 24, n. 4-5, p. 367-370, 2013.

\_\_\_\_\_. FRANCK, Raymond; MELESE, Francois. Defense acquisition: new insights from transaction cost economics. **Defense & Security Analysis**, London, v. 24, n. 2, p. 108-109, 2008.

\_\_\_\_\_. JENSEN, Paul H.; STONECASH, Robin E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. **Journal of Economic Surveys**, Oxford, v. 19, n. 5, p. 769, 2005.

\_\_\_\_\_. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Recommendation of the council on principles for public governance of public-private partnerships.** Paris: OECD Publishing, 2012.

\_\_\_\_\_. ORTIZ, Carlos. The new public management of security: the contracting and managerial state and the private military industry. **Public Money & Management**, Oxford, v. 30, n. 1, p. 36, 37 e 40, 2010.

\_\_\_\_\_. PARKER, David; HARTLEY, Keith. Transaction costs, relational contracting and public-private partnerships: a case study of UK defence. **Journal of Purchasing & Supply Management**, London, v. 9, p. 100-101, 2003.

\_\_\_\_\_.PINTO, Cristiano P. Araújo. Arqueologia de Uma Distinção – O Público e o Privado na Experiência Histórica do Direito. In: PEREIRA, Claudia F. O. (Org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

\_\_\_\_\_.ROBINSON, Herbert; CARILLO, Patricia; ANUMBA, Chimay J.; PATEL, Manju. **Governance & knowledge management for public-private partnerships**. Oxford: Wiley-Blackwell, p. 16, 2010.

\_\_\_\_\_.WILLIAMS, Terry; KLAKEGG, Ole Jonny; MAGNUSSEN, Ole Morten; GLASSPOOL, Helene. An investigation of governance frameworks for public projects in Norway and the UK. **International Journal of Project Management**, London, v. 28, p. 40-50, 2010.