

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA MARINHA DO BRASIL: um breve panorama

ANDERSON CHAVES DA SILVA\*  
Capitão de Corveta (IM)

---

## SUMÁRIO

Introdução	
A origem das Parcerias Público-Privadas	
Parcerias Público-Privadas no Brasil	
Características das PPP no Brasil	
Metodologia	
PPP na Marinha do Brasil	
Os projetos de PPP da Marinha do Brasil	
Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro	
Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes	
Residências para militares em Itaguaí	
Considerações finais	

## INTRODUÇÃO

“A busca de um método alternativo e eficiente para amealhar recursos financeiros do setor privado e aplicá-los em financiamento, desenvolvimento e operação de pro-

jetos relacionados à prestação de serviços básicos à sociedade teve origem no Reino Unido” (FRANÇA, 2011, p. 17).

Segundo Brito e Silveira (2005), um dos reflexos dessa busca foi a reorganização do setor público, por intermédio de um amplo

---

\* N.R.: Encarregado da Divisão de Acompanhamento de Operações de Crédito da Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pós-graduado em Negócios Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e pós-graduando em Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-BSB).

processo de desestatização, com vistas a prover os bens e serviços públicos demandados pela sociedade. Nesse ambiente, surge, a partir da década de 90, o conceito de Parcerias Público-Privadas (PPP), diante da escassez de recursos financeiros públicos.

Por se tratar de uma ferramenta aplicável em qualquer segmento da economia, as Forças Armadas brasileiras, por intermédio do Ministério da Defesa (MD), apresentaram propostas de projetos que poderiam ser viabilizados por uma PPP. Desta maneira, o presente trabalho tem como propósito apresentar os projetos de PPP em estudo na Marinha do Brasil (MB).

Para isso, o presente artigo foi dividido, incluída esta breve Introdução, em cinco capítulos, em que são apresentados os principais pontos relacionados ao surgimento das PPP e as suas principais características no Brasil, a partir da Lei nº 11.079/2004, a metodologia utilizada para a realização do trabalho, os projetos de PPP em estudo na MB e algumas considerações finais acerca do assunto abordado.

## **A ORIGEM DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

As PPP são um modelo de gestão por meio do qual o setor privado fornece bens e serviços tradicionalmente providos pelo setor público. Suas características principais são a “ênfase na provisão de serviços por empresas privadas, não bastando, portanto, que arquem com os custos do investimento, e uma significativa transferência de riscos da Administração Pública para o setor privado” (ROCHA e PAIVA, 2005, p. 6).

Segundo Archanjo (2006, p. 31), “o interesse despertado pelas parcerias entre o setor público e o setor privado está ligado à revisão do papel do Estado como principal responsável pela provisão de um amplo leque de serviços públicos”. Tal discussão engloba desde a formação do estado de bem-estar social até as formas como as atribuições estatais podem ser assumidas, em diferentes arranjos, por ambos.

Essa discussão tem sido intensa nos últimos anos. Todavia, não é direcionada à ausência de intervenção do Estado, muito menos à exclusão dos mecanismos de controle do mercado. Ou seja, está mais voltada à intensidade da atuação do Estado,

ou seja, a uma nova administração pública (REIS, 2004).

O Estado, com enfraquecida capacidade de investimento, passa a buscar no setor privado o dinamismo e a eficácia que não consegue conferir a determinados serviços. Segundo Gregg (2006), as PPP são utilizadas desde a

década de 90 por países desenvolvidos ou em desenvolvimento, que viram o modelo de financiamento estatal esgotado pelas crises fiscais enfrentadas, tendo inviabilizados seus grandes investimentos públicos. O setor privado surgiu, então, como alternativa financeira para os projetos de infraestrutura e demais serviços públicos.

Sendo assim, os governos perceberam a necessidade de atuar como Estados reguladores, reduzindo, assim, o papel provedor do Estado na economia. Margaret Thatcher, na Inglaterra, foi um exemplo de mudança de postura do Estado, ao promover uma política econômica neoliberal a partir de 1979, com a desregulamentação,

**O Estado, com enfraquecida capacidade de investimento, passa a buscar no setor privado o dinamismo e a eficácia que não consegue conferir a determinados serviços**

a privatização e a redução do tamanho do Estado. “O Estado liberal contemporâneo prefere que o setor privado alcance a eficiência operacional e desenvolva aquelas atividades que não são exclusivas do Estado” (ARCHANJO, 2006, p. 35).

Rocha e Paiva (2005, p. 6) salientam, ainda, que “as PPP são mais adequadas para as situações em que o governo possa identificar claramente a qualidade desejável dos serviços a serem prestados pelo setor privado”. Tais serviços devem ser medidos por indicadores de desempenho pertinentes, para que as contrapartidas do setor público estejam diretamente relacionadas aos serviços efetivamente prestados.

### *Parcerias Público-Privadas no Brasil*

Segundo Peci e Sobral (2007, p. 8), “as PPP incluem-se na agenda política brasileira como mais uma tentativa de atração de investimentos privados para setores de infraestrutura”. O período de desestatização mudou estruturalmente a

relação público-privada no País, mas não solucionou os problemas de cunho fiscal e orçamentário. A década de 90 foi marcada pela tentativa de racionalizar o setor público, implantando a privatização e mantendo na administração pública apenas os meios institucionais de controle e regulação.

Associado a isso, a administração pública deparou-se com o esgotamento das fontes internacionais de recursos públicos e a sua paralisação estrutural como um todo (POLTRONIERI, 2005). Essa crise formou

as bases para o surgimento do Estado neoliberal, que implicou mudanças profundas na administração pública e na prestação dos serviços públicos.

A necessidade de elevação de investimentos em infraestrutura, diante do cenário de queda de investimentos públicos ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, considerando a falta de recursos financeiros públicos, decorrente da escassez de recursos fiscais, das restrições ao endividamento público e da rigidez orçamentária, foi um dos fatores que influenciaram a adoção das PPP no Brasil (ROCHA e PAIVA, 2005).

**As PPP são alternativa para viabilizar investimentos, diante da escassez de recursos decorrente da restrição de gastos públicos, ao encontro da crescente demanda pela oferta de serviços de boa qualidade, como contrapartida à pesada carga tributária brasileira**

França (2011) salienta este posicionamento ao mencionar que a dívida pública impedia a própria expansão da economia, já que o Estado não possuía mais recursos para financiar grandes obras de infraestrutura. Desta maneira, as PPP surgiram, no Brasil, em um cenário econômico-político que demandou a criação de novos instrumentos de gestão dos serviços públicos para atender às necessidades da população brasileira,

em todas as áreas da economia nacional, cada vez mais crescentes e prementes.

Assim, as PPP são alternativa para viabilizar investimentos, diante da escassez de recursos decorrente da restrição de gastos públicos, ao encontro da crescente demanda pela oferta de serviços de boa qualidade, como contrapartida à pesada carga tributária brasileira. As PPP pretendem apresentar uma solução para a demanda por espaços orçamentários necessários à viabilização de investimentos em um quadro de restrição

fiscal e pela eficiência na prestação de serviços públicos (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Para Gregg (2006, p. 18), as PPP, aplicáveis em uma diversidade de projetos de infraestrutura, são “arranjos contratuais entre o governo e o setor privado para a provisão de ativos e serviços que tradicionalmente são fornecidos pelo setor público”.

Esses arranjos representam o processo de cooperação entre os setores, evidenciando uma evolução desde a regulamentação das privatizações e das concessões até a publicação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que contribui para “viabilizar a reorganização estratégica do Estado e o aumento dos investimentos na economia” (ARCHANJO, 2006, p. 47).

Tal marco legal definiu as PPP no País como um contrato administrativo de concessão, passível de ser firmado em duas modalidades: patrocinada ou administrativa (BRASIL, 2004). Assim, visando evitar quaisquer dúvidas que possam surgir, cabe destacar a diferença entre as três modalidades de concessão existentes atualmente no País:

(I) Concessões comuns – disciplinadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, referem-se às delegações de serviços públicos, obras públicas e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1995);

(II) Concessões patrocinadas – disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004, referem-se às delegações de serviços públicos ou obras públicas, de que tratam a Lei nº 8.987/1995, quando envolverem, além da tarifa cobrada aos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado (BRASIL, 2004); e

(III) Concessões administrativas – igualmente disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004, referem-se às prestações de serviços, incluídas aquelas que envolvem execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, cuja beneficiária direta ou

indireta é a administração pública (BRASIL, 2004).

### *Características das PPP no Brasil*

O parágrafo 4º, Art. 2º da Lei nº 11.079/2004 destaca as vedações à celebração de contrato de PPP, a saber: (I) valor inferior a R\$ 20 milhões; (II) prestação de serviço com período inferior a cinco anos; e (III) fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública como objeto único (BRASIL, 2004).

Segundo Brito e Silveira (2005), a definição de um valor mínimo para os contratos de PPP decorre da complexa estrutura contratual, que envolve elevados custos de transação, não sendo adequados a projetos e serviços de baixo custo, cujo retorno não comportaria os custos de associados. Além disso, esse limite mínimo contribui para restringir o uso indiscriminado desse instrumento.

O estabelecimento do prazo de vigência dos contratos de PPP entre cinco e 35 anos, compatível com a amortização dos investimentos realizados, conforme dispõe o inciso I, Art. 5º da Lei nº 11.079/2004, ressalta a necessidade de criação de relações contratuais duradouras entre as partes envolvidas (ROCHA e PAIVA, 2005).

A terceira limitação ao uso das PPP denota a continuidade de aplicação dos dispositivos constantes na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública, não significando que os contratos de PPP não possam exigir que o parceiro privado realize tais investimentos, mas enfatizando que “a contratação de PPP só é viável quando envolver capacidade operacional empresarial, que se traduz na organização de conjunto de bens, direitos e pessoal apto

à eficiente prestação de dado tipo de serviço” (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 81).

No que se refere à contraprestação pecuniária devida pela administração pública ao parceiro privado, após a disponibilização do serviço objeto do contrato de PPP e variável em função do desempenho contratual previamente estabelecido, o Art. 6º da Lei nº 11.079/2004 dispõe que a mesma poderá ser feita da seguinte maneira: (I) ordem bancária; (II) cessão de créditos não tributários; (III) outorga de direitos em face da administração pública; (IV) outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; e (V) outros meios admitidos em lei (BRASIL, 2004).

Tais contraprestações da Administração Pública podem ser garantidas mediante: (I) vinculação de receitas, (II) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei, (III) contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras não controladas pelo poder público, (IV) organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo poder público, (V) fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, e (VI) outros mecanismos admitidos em lei (BRASIL, 2004).

Por intermédio da Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, alguns dispositivos foram incluídos na Lei nº 11.079/2004, dentre os quais se destaca a possibilidade de aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis. Tais aportes podem ser excluídos da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (BRASIL, 2004).

As PPP seguem ao esquema *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO) – Projetar-Construir-Financiar-Operar, em que o órgão público especifica os serviços desejados, cabendo ao parceiro privado projetar e construir os ativos requeridos,

custear tal construção e operá-los, fornecendo os serviços demandados. Assim, sendo responsável pelo projeto, construção, financiamento e operação desses ativos, “o particular é incentivado a adotar uma visão integrada do ciclo de vida do empreendimento, o que estimula, além da eficiência, melhor qualidade na prestação do serviço” (BRITO e SILVEIRA, 2005).

No sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) estão relacionados outros esquemas de PPP compatíveis com a legislação brasileira, como o *Design-Build-Finance-Maintenance* (DBFM) – Projetar-Construir-Financiar-Manter, o *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT) – Construir-Gerenciar-Operar-Transferir, e o *Refurbish-Operate-Transfer* (ROT) – Recuperar-Operar-Transferir.

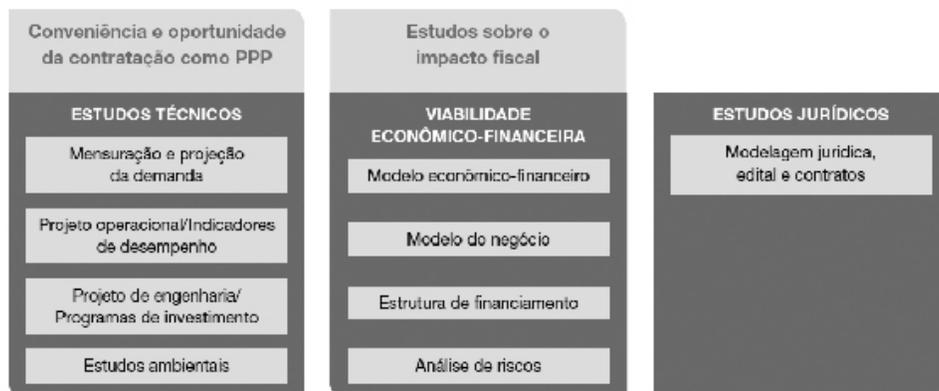
De toda forma, a avaliação quanto à conveniência e à oportunidade da utilização das PPP para a realização do serviço desejado, bem como à viabilidade econômico-financeira do projeto, é realizada a partir dos estudos identificados na Figura 1.

Tais avaliações envolvem desde “as análises preliminares de identificação da necessidade de realização do projeto, passando pela comparação do projeto com as demais alternativas à sua realização, até à justificativa de sua eleição”, bem como à verificação dos “impactos fiscais da realização do projeto, considerando não apenas os compromissos pecuniários a serem assumidos pelo parceiro público, mas também os riscos envolvidos na contratação” (RIBEIRO e PRADO, 2007, p. 55).

## METODOLOGIA

Uma pesquisa pode ser caracterizada quanto aos fins e meios (Vergara, 2013). Quanto aos fins, este estudo pode ser definido como exploratório, por apresentar brevemente a ascensão do processo de PPP

Figura 1 – Estudos necessários para a implementação de uma PPP



Fonte: Ribeiro e Prado (2007, p. 52)

no Brasil e suas principais características, bem como os projetos em estudo na MB.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que permitiu a criação da fundamentação teórica necessária ao entendimento do estudo, procurando explicar e discutir o assunto das PPP a partir de livros, periódicos e revistas acadêmicas, além da utilização de documentos oficiais, como fonte de dados, informações e evidências. Estas fontes documentais evitam vieses que poderiam surgir caso as informações fossem colhidas diretamente nos órgãos públicos relacionados com este trabalho (MARTINS e THEÓPHILO, 2009).

## PPP NA MARINHA DO BRASIL

O assunto Parceria Público-Privada é disciplinado na MB por meio de uma Circular da Secretaria-Geral da Marinha (SGM), que é reeditada anualmente desde 2010. Atualmente, a Circular vigente é a nº 03, de 12 de dezembro de 2013. Tal documento apresenta um breve histórico das PPP e as principais definições. Destaca, ainda, as PPP no Governo Federal/Ministério da Defesa e estabelece a tramitação dos

processos de PPP na Força, bem como os procedimentos das Organizações Militares (OM) proponentes, além das disposições gerais sobre o assunto.

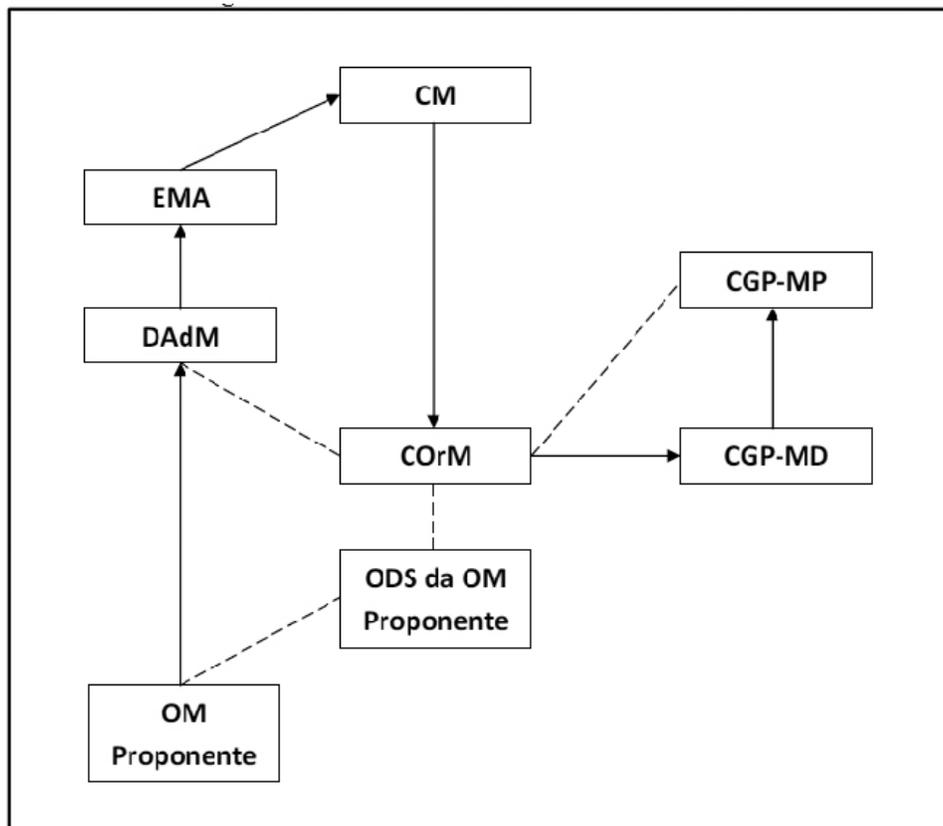
A Figura 2 evidencia a tramitação dos processos de PPP na MB, que se inicia com a Proposta de Projeto Inicial (PPI) sendo encaminhada pela OM proponente para a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), via seu Órgão de Direção Setorial (ODS) e Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha (COrM).

Após a ratificação da PPI pelo ODS, a COrM verificará, junto ao MP, a aplicabilidade do projeto. Em seguida, fará um despacho para a DAdM, que efetuará uma análise mais detalhada da PPI.

Caso a proposta esteja adequada e atendendo aos dispositivos da legislação em vigor sobre PPP, a DAdM remeterá a PPI para aprovação do Estado-Maior da Armada (EMA) e posterior ratificação do Comandante da Marinha (CM).

A partir deste momento, a COrM fará o encaminhamento da PPI e as devidas gestões junto ao Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Ministério da Defesa (CGP-MD) e ao Coordenador do Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do

Figura 2 – Trâmite dos Processos de PPP da MB



Fonte: Elaborado pelo autor

Governo Federal (CGP), MP, para o enquadramento do projeto como prioritário para execução pelo regime de PPP.

Após esta etapa, a OM proponente constituirá um Comitê Gestor de PPP para, com a assessoria técnica da DAdM, adotar as medidas pertinentes relacionadas à viabilização do projeto de PPP.

Importante destacar que a SGM definiu a área de atuação das Diretorias Especializadas envolvidas no processo das PPP: à DAdM, como Centro de Referência de Conhecimento do assunto PPP, caberá o apoio técnico necessário às OM proponentes; e à CoRM, como interlocutora extra-MB no que se refere às PPP, caberá a realização

das tratativas pertinentes no âmbito extra-MB, visando obter o apoio necessário para viabilizar a execução do projeto por meio de PPP, bem como a coordenação de tais tratativas nas fases anteriores ao encaminhamento da PPI.

### *Os projetos de PPP da Marinha do Brasil*

Decorrente da Cooperação Técnica Não Reembolsável ATN/MT-9587-BR firmada entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)/Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin), denominada “Programa Nacional

de Desenvolvimento Industrial de Parcerias Público-Privada”, cujas atividades previstas contemplam, entre outras, a assistência técnica a órgãos e entidades da administração pública federal, o Ministério da Defesa, por intermédio do Ofício nº 14.355/Seori-MD, de 24 de novembro de 2010, solicitou à Marinha do Brasil os projetos em estudo ou concluídos que poderiam ser executados por Parceria Público-Privada.

Em 22 de dezembro de 2010, os então ministros da Defesa, Nelson Jobim, e do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo, assinaram um Acordo de Cooperação que tem por objeto o desenvolvimento de projetos de PPP, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, com vigência por um período de 36 meses.

Conforme disposto no item 3 do Plano de Trabalho anexo ao referido Acordo de Cooperação, os participantes conduzirão suas ações para atingir as seguintes metas:

(1) definição pelo MD, em comum acordo com o MP, dos projetos a serem priorizados para implementação de PPP no âmbito do Acordo de Cooperação;

(2) elaboração de Termos de Referência para contratação de consultoria para desenvolvimento de estudos visando à estruturação técnica, econômico-financeira e jurídica dos projetos selecionados;

(3) contratação de consultorias;

(4) acompanhamento dos trabalhos de consultoria e análise técnica dos produtos elaborados para subsidiar a aprovação e o pagamento pelo Diretor do Programa da Assessoria Econômica do MP; e

(5) licitação do projeto, modelado como PPP, e sua adjudicação, a ser conduzida pelo MD, ou pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como por seus órgãos e entidades vinculados.

Entre a escolha dos projetos e o término da fase de estruturação deles, estima-se um

prazo de 36 meses, divididos da seguinte maneira:

a) Fase 1, com as seguintes atividades sendo executadas em cerca de 12 meses: definição do coordenador do projeto, mobilização do grupo de trabalho, elaboração dos termos de referência, processo licitatório para a contratação de consultoria e o contrato de consultoria.

b) Fase 2, com as seguintes atividades sendo executadas em cerca de 24 meses, após o encerramento da Fase 1: início dos trabalhos de consultoria, elaboração dos estudos pela consultoria contratada, visitas técnicas ao local dos projetos, análise dos estudos elaborados pela consultoria e conclusão dos trabalhos da consultoria e licitação de PPP.

Pelo Ofício nº 15.724/Seori-MD, de 24 de dezembro de 2010, o MD deu conhecimento à MB do referido Acordo de Cooperação, enfatizando que o ministro da Defesa atribuiria relevância ao Acordo, uma vez que as PPP constituem excelente oportunidade para viabilizar os projetos decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Em referência a esses dois ofícios do MD, após consulta aos Órgãos de Direção Setorial (ODS) da MB, a Secretaria-Geral da Marinha, por intermédio do *fac-símile* nº 07/SGM-MD, de 9 de fevereiro de 2011, e do Ofício nº 305/SGM-MB, de 16 de setembro de 2011, encaminhou ao MD, respectivamente, as propostas de projetos de PPP do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) e do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (Cefan), e da Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (Cogesn).

Em ato contínuo, após apreciação das propostas da MB, o MD, pelos Avisos

Ministeriais nº 74/MD, de 24 de fevereiro de 2011, e nº 285/MD, de 13 de outubro de 2011, retransmitiu-as para o MP.

Na condição de coordenador do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP), nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e do Decreto Federal nº 5.385, de 4 de março de 2005, o MP, juntamente com os demais membros deste Comitê, por intermédio da Resolução nº 3, de 14 de dezembro de 2011, definiu como prioritários, para execução no regime de PPP, oito projetos, dentre os quais os seguintes da MB:

I – modernização da infraestrutura e operação dos órgãos destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais (AMRJ);

II – implantação de infraestrutura, operação e manutenção do complexo esportivo do Cefan; e

III – construção e manutenção de empreendimento residencial a ser empregado como Próprio Nacional Residencial (PNR), a fim de atender ao pessoal que comporá as instalações das OMs do Complexo Naval de Itaguaí.

### ***Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro***

O AMRJ, fundado em 1763 ao sopé do Mosteiro de São Bento, é a maior organização industrial da MB e o estaleiro militar de maior capacidade técnica da América Latina. Nas décadas de 70 e 80, com a incorporação de novos meios e tecnologias na Força, o Arsenal recebeu expressivos recursos orçamentários para a realização de investimentos visando ampliar e adequar suas instalações.

A partir da década de 90, as contínuas restrições orçamentárias contribuíram para a redução dos recursos financeiros destinados à revitalização e à modernização de suas instalações, acelerando o processo de desgaste e depreciação da infraestrutura industrial, o que demanda

frequentes manutenções corretivas mais dispendiosas.

Em função disso, a capacidade de atendimento dos serviços prestados pelo AMRJ vem sendo progressivamente comprometida em decorrência da redução das equipes especializadas e de investimentos, impossibilitando o provimento de uma eficiente manutenção da infraestrutura.

Diante desse cenário de escassez de recursos humanos e financeiros, e considerando que o AMRJ é a Organização Militar responsável por manter a capacidade operativa da MB para a proteção do mar territorial brasileiro e de sua Plataforma Continental, que abrange, entre outras riquezas, as reservas de petróleo da camada do pré-sal, a Diretoria-Geral de Material da Marinha (DGMM) considerou a hipótese de desenvolver um projeto de PPP para resgatar tais instalações.

Desta maneira, o projeto de PPP do AMRJ tem como objeto a modernização operacional e gerencial de suas instalações, visando ao emprego de parceiros privados em execução, condução e gerenciamento dos processos de construção, manutenção e reparo de meios navais de superfície da MB.

Por se tratar de um projeto de alta complexidade e de grande vulto, que envolve aspectos estratégicos de elevada relevância não somente para a MB, mas para o País, seu Termo de Referência, documento que caracteriza o serviço a ser contratado com todas as especificações que o constitui, está sendo elaborado por um Grupo de Trabalho Intersetorial constituído por representantes dos diversos setores da MB.

### ***Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes***

O Cefan tem como propósito apoiar as Organizações Militares da MB na área de Educa-

ção Física e, de acordo com a disponibilidade de suas instalações, apoiar outras instituições governamentais ou não governamentais na realização de atividades de educação física e desportos, bem como conduzir projetos sociais ligados ao esporte, tais como o Programa Forças no Esporte, que tem como ponto basilar a inclusão social, por meio do esporte, assegurando a sua prática a crianças e adolescentes carentes, contribuindo, assim, para o processo de desenvolvimento e formação do cidadão.

No período de 16 a 24 de julho de 2011, as instalações do Cefan foram utilizadas para sediar as competições dos V Jogos Mundiais Militares (V JMM), realizados no Rio de Janeiro. O sucesso dessa participação acarretou a seleção de suas instalações, pelo Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, como um dos locais de treinamento dos pré-jogos.

Todavia, suas instalações remontam à década de 70. Algumas foram reformadas para a realização dos V JMM, mas outras se encontram obsoletas, necessitando de obras estruturais. Assim, em fevereiro de 2011, a Secretaria-Geral da Marinha encaminhou para o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, via Ministério da Defesa, a descrição preliminar do projeto de PPP para ampliação e modernização das instalações do Cefan.

Considerando a natureza das atividades desenvolvidas e o enquadramento favorável pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a fase de estudos de viabilidade do projeto de PPP do Cefan será custeada com recursos da Cooperação Técnica Não Reembolsável ATN/MT-9587-BR firmada entre a República Federativa do Brasil e o BID/Fumin, denominada Programa Nacional de Desenvolvimento Industrial de Parcerias Público-Privada. Caberia, assim, a contratação de uma empresa de consultoria para realização de tais estudos.

Após a conclusão do Termo de Referência (TR), a ser utilizado para a seleção de uma

empresa de consultoria, que irá elaborar os estudos de viabilidade do projeto de PPP do Cefan, o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), responsável pela gestão desses recursos no País, publicou no Diário Oficial da União (DOU) de 4 de outubro de 2011 o Aviso de Manifestação de Interesse nº 14.176, dando início à referida seleção.

Em julho de 2012, analisadas as propostas apresentadas sob a ótica de técnica e preço, o PNUD firmou contrato com o consórcio, constituído pelas empresas Ernst & Young Terco Assessoria Empresarial Ltda (líder); Concremat Engenharia e Tecnologia S.A.; e Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados, para o desenvolvimento desses estudos.

A contar dessa data, o consórcio observará o cronograma de atividades estabelecido no TR para entrega dos produtos contratados (estudo de demanda, arquitetura e engenharia, socioambiental, avaliação econômica, avaliação financeira e minutas de edital e de contrato). Os pagamentos devidos são realizados pelo MP e estão condicionados à entrega e ao aceite de cada produto pela MB.

De posse de todos os estudos realizados pelo consórcio, caberá à MB decidir sobre a oportunidade e a conveniência de realização do procedimento licitatório para o projeto de PPP do Cefan, uma vez que tais estudos não vinculam à Força a realização da concorrência.

### *Residências para militares em Itaguaí*

Em 23 de dezembro de 2008, o Brasil celebrou vários acordos de natureza política, técnica e comercial com a França, nos quais foram estabelecidas condições gerais para uma parceria entre os dois países, com vistas a viabilizar o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), que permitirá ao País construir o seu primeiro submarino com propulsão nuclear.

Como parte desse programa, estão previstas as construções de um estaleiro e de uma base naval em Itaguaí. O estaleiro naval é dedicado à construção e à manutenção de submarinos convencionais e nucleares, enquanto a base naval destina-se a abrigar a frota brasileira de submarinos, bem como a receber o efetivo profissional vinculado às atividades afetas a esses meios.

Considerando a quantidade de Organizações Militares, que serão sediadas no interior dessa base naval, necessárias para prover o adequado apoio às operações com os submarinos, espera-se que ocorra uma movimentação de cerca de 2.600 militares e servidores civis da MB para aquela região.

A oferta de residências próximas a essas instalações não atende a essa demanda prevista. Assim, o projeto de PPP de Itaguaí tem como objeto a construção e a manutenção de um empreendimento residencial, destinado a atender, no mínimo, a 2.000 famílias de militares e servidores civis que irão compor as Organizações Militares situadas na base naval.

Como o projeto não é passível de aporte financeiro pela Cooperação Técnica Não Reembolsável ATN/MT-9587-BR, a Secretaria Executiva do Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) publicou, no DOU de 4 de março de 2013, o Aviso de Solicitação de Propostas nº 01/2013 para convocação de consultoria visando à estruturação do primeiro módulo desse projeto, composto por 788 unidades habitacionais, das quais 396, já construídas, deverão sofrer manutenção e 392 serão construídas e mantidas pela futura concessionária.

Ato contínuo, em 22 de maio de 2013, foi publicado no DOU, pela Secretaria Executiva do CGP, o Termo de Autorização nº 01/2013 que autoriza as seguintes empresas a elaborar os estudos pertinentes do projeto em questão: Consórcio Vila Naval, constituído pelas empresas Rockbuilding

Brasil Participações Ltda (líder), Resolutions Consultoria e Gestão Patrimonial Imobiliária Ltda, Miguel Saraiva + PMA Arquitetura Ltda, Prime Yield Consultoria e Avaliação Patrimonial e Sociedade de Advogados Barbosa e Spalding Advogados; e Queiroz Galvão Tecnologia em Defesa e Segurança S/A.

Os estudos deverão ser apresentados de acordo com os prazos estabelecidos no Termo de Referência e serão ressarcidos exclusivamente pelo vencedor da licitação, desde que selecionados, nos termos do Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006, e efetivamente utilizados no eventual certame.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível dizer que, ao considerar a contratação de PPP, o órgão público interessado deve comparar os custos de um simples investimento público, associado à provisão pública do serviço que se deseja, com os custos desse investimento e serviço ofertado por intermédio de PPP. Uma ferramenta amplamente utilizada no exterior para tal comparação, mas pouco aplicada no País, é o *Public Sector Comparator* (PSC), não abordada neste artigo, mas que serve de base para futuros trabalhos nesta área.

Assim, há de se ter em mente, e efetivamente colocar em prática, que PPP bem-sucedidas devem proporcionar serviços de alta qualidade aos seus beneficiários e custos menores do que aqueles em que a Administração Pública iria incorrer caso esses investimentos e serviços fossem por ela providos. Além disso, para que esse sucesso seja atingido, alguns fatores críticos devem ser observados, tais como a boa elaboração dos estudos de viabilidade, a criação de indicadores de desempenho com metas atingíveis, a perfeita delimitação do objeto do projeto e a adequada redação do contrato a ser firmado entre as partes.

No entanto, as PPP não devem ser entendidas como um meio de solução para todos os grandes projetos públicos, muito menos como a panaceia para as mazelas públicas, mas sim como uma possibilidade de melhora e avanço, com capacidade de atrair capital privado para projetos que normalmente não seriam de interesse desse setor.

O desafio na esfera federal ainda é grande, tendo em vista que, muito embora a legislação específica de PPP date de 2004, até os dias de hoje somente um contrato de PPP foi firmado no âmbito federal: o complexo Data Center, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

No enfrentamento desse desafio, considerando os projetos constantes na Resolução nº 03, de 14 de dezembro de 2011, do CGP (três da MB, três do Exército Brasilei-

ro e dois do Ministério do Meio Ambiente), o Governo Federal espera poder assinar em breve mais projetos de PPP, incentivando a adoção de sua prática em outros setores da economia nacional.

Todavia, é importante ressaltar que, como mencionam Ribeiro e Prado (2007, p. 15), “a implantação proficiente de processos de desestatização requer mudanças culturais”. As PPP, fundamentadas em “choque de gestão” na Administração Pública, revestem-se de uma profunda mudança cultural, sobretudo quando aplicada na área militar. Assim, apesar da reconhecida

**As PPP não devem ser entendidas como um meio de solução para todos os grandes projetos públicos, muito menos como a panaceia para as mazelas públicas, mas sim como uma possibilidade de melhora e avanço**

capacidade gerencial e administrativa das Forças Armadas, deve-se levar em consideração que a sua adoção encontrará também barreiras de ordem cultural, mas este é um assunto a ser abordado em outro trabalho.

#### 📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ECONOMIA>; Parceria Público Privada; Programa Recursos Econômicos; Administração; AMRJ; Cefan; Itaguaí;

## BIBLIOGRAFIA

- ARCHANJO, P. F. *A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido*. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Economia Política. São Paulo. 165f. 2006.
- BRASIL. 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*. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 1995.
- \_\_\_\_\_. 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*. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 2004.
- BRITO, B. M. B., SILVEIRA, A. H. P. “Parceria Público-Privada: Compreendendo o Modelo”. *Revista do Servidor Público*, Brasília, nº 1, Vol. 56, p. 7-21, jan/mar, 2005.
- FRANÇA, M. A. C. *Parcerias Público-Privadas: Repartição objetiva de riscos*. Tese. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 170f. 2011.
- GREGG, D. S. *Parcerias Público-Privadas como alternativa para mitigar o problema de hold up em investimentos de infraestrutura no setor ferroviário: estudo de caso*. Dissertação. Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 42f. 2006.
- MARTINS, G. A., THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PECI, A., SOBRAL, F. “Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira”. *Cadernos Ebape*, v. 5, nº 2, jun, 2007.
- POLTRONIERI, R. *Parcerias público-privadas e a atuação administrativa*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.
- REIS, V. P. dos. “A intervenção privada na prestação pública: da expansão do Estado às parcerias público-privadas”. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, Lisboa, volume temático 4, p. 121-136, nov, 2004.
- RIBEIRO, M. P., PRADO, L. N. *Comentários à Lei de PPP: Parceria Público-Privada. Fundamentos jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- ROCHA, C. A. A., PAIVA, S. M. C. *Parceria Público-Privada: O papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004*. Texto para discussão nº 25. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, mai, 2005.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.