



Autores: Capitão-de-Corveta (Intendente da Marinha) Anderson Chaves Da Silva

Capitão-de-Corveta (Intendente da Marinha) Alex Lôbo Carlos

A MARINHA DO BRASIL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Resumo

A escassez de recursos financeiros que se agravou na década de 80 motivou o setor público a procurar formas alternativas para atender à demanda crescente por serviços de qualidade, a custos menores do que a Administração Pública incorreria caso disponibilizasse tais serviços. A partir de uma breve pesquisa bibliográfica e documental, o presente artigo pretende evidenciar os projetos da Marinha do Brasil (MB) que estão em estudo e podem ser desenvolvidos por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP).

1 INTRODUÇÃO

O Reino Unido foi o primeiro país a procurar fontes alternativas e eficientes de obtenção de recursos financeiros junto ao setor privado para utilização em projetos relacionados à prestação de serviços essenciais à sociedade (FRANÇA, 2011). Um dos reflexos dessa procura foi a reorganização do setor público, fazendo surgir, a partir da década de 90, o conceito de PPP (BRITO e SILVEIRA, 2005).

Por se tratar de um modelo de gestão aplicável em todos os segmentos da economia, a MB, por intermédio do Ministério da Defesa (MD), apresentou três projetos que podem ser viabilizados por uma PPP. Dessa maneira, fundamentado em uma breve pesquisa bibliográfica e documental, o presente artigo pretende evidenciar tais projetos, após a apresentação de um resumo do surgimento das PPP e de suas principais características no Brasil, a partir da Lei nº 11.079/2004.

2 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.

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.

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.

3 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.

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 cada vez mais crescente e premente, em todas as áreas da economia nacional (FRANÇA, 2011).

Para Gregg (2006, p. 18), as PPP 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 concessões até a 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).

A referida Lei definiu as PPP como um contrato administrativo de concessão, passível de ser firmado em duas modalidades: patrocinada ou administrativa. Cabe, então, destacar a diferença entre as modalidades de concessão existentes no país: (i) 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) Patrocinadas – referem-se às delegações de serviços públicos ou obras públicas, de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolverem, além da tarifa cobrada aos usuários, uma contraprestação pecuniária ao parceiro privado; e (iii) Administrativas – referem-se às prestações de serviços, incluídas àquelas que envolvem execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, cuja beneficiária direta ou indireta é a Administração Pública (BRASIL, 2004).

4 CARACTERÍSTICAS DAS PPP NO BRASIL

O parágrafo 4º, Art. 2º da Lei nº 11.079/2004 elenca as vedações à celebração de contrato de PPP: (i) valor inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (ii) prestação de serviço com período inferior a 5 (cinco) anos; e (iii) fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública como objeto único (BRASIL, 2004).

No que se refere à contraprestação pecuniária devida pela Administração Pública ao parceiro privado, 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).

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

Figura 1 – Estudos necessários para a implementação de uma PPP



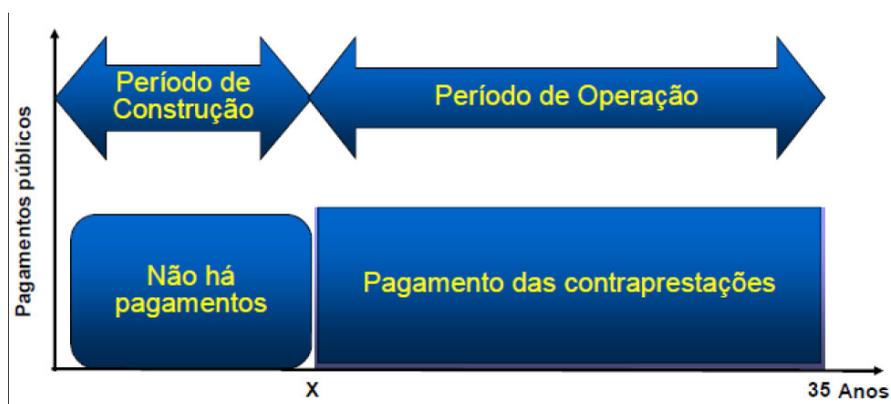
Fontes: Ribeiro e Prado (2007, p. 52).

Tais avaliações envolvem desde “as análises preliminares de identificação da necessidade de realização do projeto, passando pela comparação do projeto com as demais alternativas a sua realização, até a justificativa de sua eleição”, bem como a 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).

A Figura 2 evidencia a principal diferença dos contratos de PPP com os contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Durante o período de construção das instalações necessárias à consecução do objeto do contrato, à exceção das hipóteses constantes na Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, não há aporte de recursos públicos em favor do parceiro privado. Somente após a disponibilização do serviço relacionado ao objeto do contrato - período de operação - é

que são devidas as contraprestações pecuniárias ao privado. É importante destacar, ainda, que tais contraprestações são vinculadas ao cumprimento de indicadores de desempenho estabelecidos contratualmente.

Figura 2 – Fluxo financeiro de um projeto de PPP



5 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”, o MD, por intermédio do Ofício nº 14.355/SEORI-MD, de 24 de novembro de 2010, solicitou à MB os projetos em estudo ou concluídos que poderiam ser executados por PPP.

Em 22 de dezembro de 2010, os Ministros da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) 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. 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 sua relevância, uma vez que a PPP constitui excelente oportunidade para viabilizar os projetos decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Após consulta aos ODS, a SGM encaminhou ao MD as propostas de projetos de PPP do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), 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, 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 CGP, nos termos da Lei nº 11.079/2004, e do Decreto Federal nº 5.385, de 04 de março de 2005, o MP, juntamente com os demais membros deste Comitê, por intermédio da Resolução nº 03, de 14 de dezembro de 2011, definiu como prioritários, para execução no regime de PPP, 08 (oito) projetos federais, dentre os quais os seguintes da MB:

6 ARSENAL DE MARINHA NO RIO DE JANEIRO (AMRJ)

Fundado em 1763, ao sopé do Mosteiro de São Bento, o AMRJ 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 o

processo de desgaste e obsolescência da infraestrutura industrial, demandando manutenções corretivas dispendiosas. Em função disso, a capacidade de atendimento do AMRJ vem sendo progressivamente comprometida, impossibilitando o provimento de uma adequada manutenção aos meios navais, aliada a redução das equipes especializadas.

Diante desse cenário e considerando que o AMRJ é a Organização Militar (OM) responsável pela manutenção da capacidade operativa da MB, a Diretoria-Geral de Material da Marinha (DGMM) considerou a hipótese de desenvolver um projeto de PPP para resgatar tais instalações. Assim, o projeto de PPP tem como objeto a modernização operacional e gerencial das instalações do AMRJ, visando o emprego de parceiros privados na 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, seu Termo de Referência (TR), documento que caracteriza o serviço a ser contratado com todas as especificações que o constitui, está sendo elaborado por um Grupo de Trabalho Inter setorial constituído por representantes dos diversos setores da MB.

7 CENTRO DE EDUCAÇÃO FÍSICA ALMIRANTE ADALBERTO NUNES (CEFAN)

O CEFAN tem como propósito apoiar as OM da MB na área de educação 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.

No período de 16 a 24 de julho de 2011, suas instalações foram utilizadas

para sediar os V Jogos Mundiais Militares realizados no Rio de Janeiro. O sucesso dessa participação resultou na seleção do CEFAN, pelo Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, como um dos locais de treinamento dos pré-jogos.

Muito embora algumas instalações tenham sido reformadas para os Jogos Mundiais Militares, outras necessitam de obras/reparos/ampliações. Assim, em fevereiro de 2011, a SGM encaminhou para o MP, via MD, o projeto para ampliação e modernização das instalações do CEFAN. Considerando a natureza das atividades desenvolvidas e o enquadramento favorável pelo BID, a fase de estudos de viabilidade desse projeto será custeada com recursos da Cooperação Técnica Não Reembolsável ATN/MT-9587-BR.

Após a conclusão do TR, o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), responsável pela gestão desses recursos no país, publicou no Diário Oficial da União (DOU), de 04 de outubro de 2011, o Aviso de Manifestação de Interesse nº 14.176, dando início à referida seleção de uma empresa de consultoria.

Em julho de 2012, 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 desta data, o Consórcio observará o cronograma de atividades estabelecido para entrega dos estudos contratados. Os pagamentos devidos serão realizados pelo MP, após o aceite de cada estudo pela MB.

De posse dos estudos, 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 obrigam a Força a realização da concorrência.

8 RESIDÊNCIAS PARA MILITARES EM ITAGUAÍ

Em 23 de dezembro de 2008, o Brasil celebrou o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que permitirá a construção do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Como parte desse programa, está sendo construída uma Base Naval em Itaguaí/RJ, que sediará cerca de 2.600 militares e servidores civis da MB. Em pesquisa realizada pela Força, a oferta de residências próximas à referida Base não atende a essa demanda. Assim, o projeto de PPP de Itaguaí tem como objeto a construção e a manutenção de um empreendimento residencial destinado a atender, no mínimo, 2.000 famílias de militares e servidores civis que irão compor as OM instaladas na Base Naval.

Neste sentido, a Secretaria Executiva do CGP publicou, no DOU de 04 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 ("Vila Branca"), deverão sofrer manutenção e 392 serão construídas e mantidas pela futura concessionária.

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 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 TR e serão ressarcidos exclusivamente pelo vencedor da licitação da PPP, desde que selecionados e efetivamente utilizados no eventual certame, nos termos do Decreto nº 5.977, de 01 de dezembro de 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível dizer que, ao se considerar a celebração de uma PPP, o órgão público interessado deve comparar os custos de um simples investimento público, associado à provisão pública do serviço, com os custos desse investimento e

serviço por intermédio de uma PPP. Assim, faz-se mister ter em mente que uma PPP bem sucedida deve proporcionar serviços de alta qualidade aos seus beneficiários, a custos menores do que a Administração Pública incorreria caso esses investimentos e serviços fossem por ela providos.

Além disso, as PPP não devem ser entendidas como uma solução para todos os grandes projetos públicos, muito menos como a panaceia para as mazelas públicas, mas sim como uma possibilidade de atrair o capital privado para projetos que normalmente não seriam de interesse desse setor.

Bibliografia

ARCHANJO, P. F. *A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido. Economia Política. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 165f. 2006. Dissertação.*

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 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. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2011. 170f. Tese.

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. Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 42f. Dissertação.*

PECI, A., SOBRAL, F. *Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. Cadernos EBAPE, v. 5, n. 2, jun, 2007.*

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.*