

CMG(IM) GUSTAVO DA SILVA NASCIMENTO

A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO:
A MANUTENÇÃO DE MEIOS NAVAIS DE SUPERFÍCIE.

Tese apresentada como exigência do Curso de Política e
Estratégia Marítimas (C-PEM 2018).

Orientador: Orientador: CMG (RM1-IM) Artur Luiz
Santana Moreira

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2018

*...Não podemos nos deixar seduzir pela crença na perenidade da paz.
...quando a fatalidade da guerra nos atingir, os mesmos que hoje relegam a segurança externa e criticam os gastos militares serão implacáveis na cobrança de êxitos e no julgamento de eventuais fracassos decorrentes da falta de aprestamento.*

**Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira
Comandante da Marinha**

AGRADECIMENTOS

Diante de etapa especial da minha vida e carreira, marcado pela conclusão de um trabalho que representa mais um degrau no conhecimento, alcançado com trabalho e apoio de todos que me cercam, deixo o registro de meus agradecimentos:

Agradeço aos meus pais, Bismarque (*in memoriam*) e Marlene, pelos exemplos de vida, incentivo ao progresso moral e ao conhecimento. Sem vocês eu não chegaria até aqui.

À minha família: Aline, minha amada esposa, pela perseverança e amor incondicional. Você é meu porto seguro. Aos meus filhos, Victor e Guilherme, minhas maiores motivações, agradeço por tudo que representam em minha vida.

Aos meus companheiros dessa jornada na turma C-PEM 2018, pela prontidão e solidariedade em todos os momentos; pelo companheirismo, educação e respeito que permitem construir um ambiente saudável e alegre onde passo grande parte de meu tempo.

Ao meu orientador, Comandante Artur Luiz, agradeço a paciência e a forma profissional como me apresentou os conhecimentos que me permitiram elaborar a presente monografia.

Aos meus instrutores e professores da Escola de Guerra Naval que ampliam os meus conhecimentos com isenção e profissionalismo. Vocês representam o que uma Nação possui de maior valor: o conhecimento. Muito obrigado por compartilhá-los conosco.

Não poderia deixar de citar a minha tão amada Marinha do Brasil e ao Corpo de Intendentes da Marinha que me proporcionaram oportunidades ímpares, de me aprimorar profissionalmente.

RESUMO

A parceria público-privada é um instrumento moderno de concessão de um bem público a ser gerido por uma empresa privada, de maneira compartilhada com o poder público. Uma PPP é constituída a partir de um procedimento licitatório, sendo que, para a celebração do contrato de parceria, a empresa ou consórcio vencedor deverá constituir uma nova empresa denominada sociedade de propósito específico. Tal regime de concessão surge com lei nº 11.079/2004 com o propósito de instituir normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública. Antes de iniciar o certame licitatório, a proposta de parceria tem de ser submetida ao Comitê Gestor da Parceria Público-Privada Federal (CGP), no qual serão verificados os aspectos de oportunidade e conveniência. O MD e a MB definiram regras para apresentação da proposta de parceria. Tem de restar demonstrado que uma PPP esteja alinhada aos documentos políticos e estratégicos de defesa. A PND, a END e o PEM possuem dispositivos que indicam ser o preparo, no geral, e a manutenção de meios navais, especificamente, partes da gestão político-estratégica. O instrumento da PPP tem de ser conduzido enquanto um divisor de riscos para os entes públicos e privados participantes, devendo contar com governança corporativa, alicerçada em transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, buscando efetividade, eficiência e eficácia do empreendimento. A manutenção é uma função logística. Seus indicadores devem convergir para o apoio logístico integrado que pode ser conduzido, com a gestão do ciclo de vida. O AMRJ é um órgão de manutenção. Uma concessão administrativa do AMRJ, por meio de uma PPP, visa a manutenção de máquinas, motores, obras vivas e obras mortas de navios de superfície e permitir o uso das instalações para a prestação de serviços ao setor de petróleo e gás. Contudo, uma questão a ser respondida é há viabilidade de uma parceria público-privada no Arsenal de Marinha? A busca pela devida resposta, serão realizadas análises de leis, decretos e outros documentos normativos. Os resultados serão apontados com o esboço de um teste de aceitabilidade, exequibilidade e aceitabilidade.

Palavras chaves: Parceria público-privada. Concessão administrativa. SPE. Gestão estratégica. AMRJ.

ABSTRACT

The public-private partnership is a modern instrument for the concession of a public good to be managed by a private company, in a manner shared with the public power. A PPP is constituted from a bidding procedure, and for the conclusion of the contract partnership, the winning company or consortium must establish a new company called a special purpose company. This concession regime arises under Law No. 11,079 / 2004 for the purpose of establishing general rules for bidding and contracting PPPs within the scope of public administration. Before starting the bidding process, the proposed partnership must be submitted to the Federal Public-Private Partnership Management Committee (CGP), in which aspects of opportunity and convenience will be verified. The MD and MB defined rules for the presentation of the proposed partnership. It must be demonstrated that a PPP is aligned with political and strategic defense documents. The PND, the END and the PEM have provisions that indicate the preparation, in general, and the maintenance of naval assets, specifically, parts of the political-strategic management. The PPP instrument has to be conducted as a risk divider for participating public and private entities, and must rely on corporate governance, based on disclosure, fairness, accountability and compliance, seeking effectiveness and efficiency of the enterprise. Maintenance is a logistic function. Their outcome indicators should converge to integrated logistical support that can be conducted with life-cycle management. The AMRJ is a maintenance organ. An administrative concession of the AMRJ, through a PPP, aims at the maintenance of machinery, engines, ship's hull below and above water line and allow the use of facilities to provide services to the oil and gas sector. However one question to be answered is the feasibility of a public-private partnership in the AMRJ? The search for the proper answer will be carried out analyzes of laws, executive orders and other normative documents. The results will be pointed out with the outline of a test of adequacy, feasibility and acceptability.

Keywords: Public-private partnership. Administrative concession. SPE. Strategic management. AMRJ.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAN – Alta Administração Naval

AEN – Ação Estratégica Naval

AGU – Advocacia-Geral da União

AMRJ – Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro

BID – Base Industrial de Defesa

BNRJ – Base Naval do Rio de Janeiro

CASNAV – Centro de Análise de Sistemas Navais

CCIMAR – Centro de Controle Interno da Marinha

CCT – Corvetas Classe Tamandaré

CF – Constituição Federal

CGP – Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal

CINDACTA – Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo

CJU – Consultoria Jurídica da União

CM – Comandante da Marinha

CMN – Conselho Monetário Nacional

ComOpNav – Comando de Operações Navais

CPN – Centro de Projeto de Navios

CTMRJ – Centro Tecnológico da Marinha no Rio de Janeiro

DAdM – Diretoria de Administração da Marinha

DCNS – Direction des Constructions Navales et Services

DEN – Diretoria de Engenharia Naval

DEORG – Departamento de Organização e Legislação

DFM – Diretoria de Finanças da Marinha

DGDNTM – Diretoria–Geral de Desenvolvimento Nuclear e de Tecnologia da Marinha

DGMM – Diretoria–Geral do Material da Marinha

DGPEM – Diretoria de Gerenciamento de Projetos Especiais da Marinha

DGN – Diretoria-Geral de Navegação

DGPM – Diretoria–Geral do Pessoal da Marinha

DIM – Diretoria Industrial da Marinha

DIPNAV – Diretrizes para o Planejamento Naval

EMA – Estado–Maior da Armada
EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais
EN – Estratégia Naval
END – Estratégia Nacional de Defesa
ETAM – Escola Técnica do AMRJ
EVTEA –Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental
FA – Forças Armadas
FN – Fundo Naval
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MB – Marinha do Brasil
MD – Ministério da Defesa
OBNAV – Objetivos Navais
ODS – Órgão de Direção Setorial
OM – Organização Militar
OMPS – Organizações Militares Prestadoras de Serviços
PAED – Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa
PAEMB – Plano de Articulação e Equipamentos da MB
PDN – Política de Defesa Nacional
PEM – Plano Estratégico da Marinha
PMBOK – *Project management book of knowledge*
PMI – Procedimento de manifestação de interesse
PND – Política Nacional de Defesa
PPA – Plano Plurianual
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos
PPP – Parceria Público-Privada
PROGEM – Programa Geral de Manutenção
RDC – Regime Diferenciado de Contratação
RETID – Regime especial de tributação para indústria de defesa
RFP – *Request for proposal*
SEORI – Secretaria de Coordenação e Organização Institucional do Ministério da Defesa

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SGM – Secretaria-Geral da Marinha

SG/MD – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SPE – sociedade de propósito específico

SSTA – Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	A LEGISLAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.....	14
2.1	O estatuto da PPP.....	14
2.2	Comitê gestor da PPP Federal (CGP).....	28
2.3	As diretrizes do Ministério da Defesa (MD) e as disposições da Marinha do Brasil (MB).....	29
3	A POLÍTICA E A ESTRATÉGIA DE DEFESA.....	34
3.1	Os objetivos e orientações da PND e END.....	35
3.2	A visão da Marinha e o mapa estratégico.....	36
3.3	Os objetivos navais (OBNAV).....	36
3.4	A estratégia naval (EN) e as ações estratégicas navais (AEN).....	37
3.5	As diretrizes para o planejamento naval (DIPNAV).....	40
4	AS BASES ADMINISTRATIVAS E TÉCNICAS.....	42
4.1	A gestão de riscos na PPP, a governança e a efetividade.....	42
4.2	A manutenção e a gestão do ciclo de vida.....	49
4.3	Uma breve apresentação no AMRJ.....	52
5	A VIABILIDADE DA PPP NO AMRJ.....	56
5.1	A PPP no AMRJ: uma concessão administrativa.....	58
5.2	O contrato, garantias, SPE e a licitação da parceria.....	61
5.3	Esboço para o teste de viabilidade da PPP no AMRJ.....	73
6	CONCLUSÃO.....	80
	REFERÊNCIAS.....	82
	APÊNDICE Questionário AMRJ.....	85
	ANEXO Tabela no CINDACTA IV – tempo por modalidade.....	91

1 INTRODUÇÃO

É grande o esforço da Marinha do Brasil (MB) realizar a manutenção dos meios operativos. Há inúmeros óbices de caráter técnico-administrativo, gerencial e orçamentário-financeiro, provocando baixa disponibilidade de meios navais de superfície. A manutenção de navios no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), igualmente, sofre os efeitos dos óbices mencionados.

O que se impõe neste estudo é apontar caminhos, por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP), realizar-se-ia manutenção de meios navais de superfície no AMRJ (desconsiderando armamentos e sensores correlatos) com eficácia, eficiência e efetividade.

Assim, pretende-se analisar a viabilidade de uma PPP no AMRJ, visando a manutenção de máquinas, motores, obras vivas e obras mortas de navios de superfície. Portanto, não serão considerados submarinos, armamentos e sensores (RADAR, SONAR e sistemas correlatos). As atividades de manutenção dos submarinos, armamentos e sensores são conduzidas por Organizações Militares (OM) específicas. Ressalta-se que só eventualmente tais OM utilizam as facilidades portuárias do AMRJ. No caso dos submarinos haverá as futuras instalações da base de submarinos de Itaguaí, atualmente em construção sob a égide dos contratos do Programa de Submarinos celebrados com a França.

São elevados os custos de aquisição e manutenção durante o ciclo de vida de um navio, sendo que o custo de aquisição é menor do que o verificado para garantir o seu funcionamento. Contudo, para a Marinha atingir os seus propósitos, é primordial a capacidade de manter a disponibilidade dos navios de superfície. A citada capacidade está definida na missão da Marinha do Brasil (MB) sob o enfoque do preparo.

A MB dispõe de inúmeras instalações (arsenal, bases e estações navais

denominadas Organizações Militares Prestadoras de Serviços – OMPS) com potencial para manutenção e reparo de embarcações e navios. Atualmente, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), empresa pública não dependente vinculada à Marinha, faz a intermediação da contratação, obtendo ganhos financeiros para si e para a MB. Ressalta-se que a MB decidiu, por meio de inversões financeiras (capitalização) aportadas à EMGEPRON, iniciar, em 2017, o projeto dos novos navios escoltas (Corvetas da Classe Tamandaré – CCT). Cabe observar que tais navios, durante o seu ciclo de vida, demandarão inúmeros serviços de manutenção.

A visão dos órgãos de controle, diante do gasto público, sofreu significativo deslocamento conceitual, deixando de se concentrar exclusivamente na eficácia, meta alcançada, e eficiência, correspondente ao princípio constitucional da economicidade, para manter o foco na efetividade. Em suma, buscar o resultado diante do legítimo propósito da Instituição. Portanto, a manutenção de navios, enquanto gasto público, deve ser condicionada a compreender as dimensões da eficácia, eficiência e efetividade.

Há considerável limitação orçamentária para as inúmeras atividades da Força Naval e, conseqüentemente, para a manutenção dos meios também. O mercado de marinha mercante (empresas e outras entidades públicas e privadas), especialmente o setor de petróleo e gás, tem demandado a utilização das instalações dos órgãos de manutenção (Arsenal e Bases Navais), sendo que tais demandas são atendidas por meio de contratação da EMGEPRON, cuja receita gerada é repassada a uma OMPS. Todavia os repasses de receitas obtidas têm sido contestados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) pela falta de transparência, já que não têm sido registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal.

A PPP surge ao final de 2004, por meio da Lei nº 11.079, no anseio de possibilitar

ao poder público partilhar a administração de bens e serviços com iniciativa privada, porém com a divisão dos riscos do negócio. A parceria entre órgão público e um ente privado é uma concessão e busca, em proveito da sociedade, a prestação de serviços públicos, quer seja, diretamente, ao cidadão, quer por meio de atendimento às necessidades da própria administração pública para o cumprimento das suas atribuições precípuas.

A proposta da PPP no AMRJ (organização industrial da Administração Federal direta) pode ser vista como uma alternativa para garantir uma melhor prestação de serviços de manutenção aos navios de superfície, em substituição aos mecanismos atuais postos à disposição da Marinha.

Caso as atividades de manutenção no AMRJ não puderem ser realizadas a contento, a garantia de prestação de serviços de reparo ficarão exclusivamente sob a responsabilidade dos Comandos de Força e ao próprio Navio? Haverá alternativas, sob o enfoque do controle da gestão pelos órgãos de manutenção do setor do Material, para possibilitar a disponibilidade dos meios?

Questiona-se, ainda: seria viável uma proposta de parceria no Arsenal de Marinha, enquanto um instrumento legal, eficaz e eficiente na gestão da manutenção dos navios de superfície, a partir de um ferramental técnico-logístico e administrativo, asseverando a efetividade da aplicação dos recursos nos serviços prestados?

As limitações de recursos orçamentários pugnam a busca de fontes de receita. Uma PPP seria uma dessas fontes? Uma PPP poderá garantir mais recursos, em prol dos meios navais de superfície, com a utilização da capacidade ociosa do AMRJ, considerando a demanda da indústria do petróleo concentrada no litoral dos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo?

O Capítulo 2 trata da legislação da PPP, desde o estatuto inicial até as normas da

MB que dizem respeito ao assunto. Busca-se discernir nas regras da legislação, os caminhos de suporte na proposta de parceria no AMRJ. Estão descritos os capítulos e artigos da sua base legal, Lei nº 11.079/2004 e alterações posteriores, o Decreto nº 5.385/2005 com as disposições para a análise de parcerias no âmbito da Administração Federal, os instrumentos legais do Ministério da Defesa (Portaria Normativa nº 1.851/2014) e do Comando da Marinha (Circular nº 12/2018).

Os documentos políticos-estratégicos da Defesa e da MB estão presentes no capítulo 3. Há exemplificação dos objetivos e orientações da Defesa e da Marinha, considerando o seu alinhamento à PPP no AMRJ. Discute-se a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), sob o enfoque do preparo (onde se insere a manutenção) da Força Naval. Estão expressos os objetivos navais e estratégias navais, delimitados no Plano Estratégico da Marinha (PEM), alinhados à uma parceria no Arsenal de Marinha com vistas à manutenção de meios navais de superfície.

No capítulo 4, busca-se a identificação de metodologias gerenciais e administrativas (gestão de riscos, governança e efetividade). Estão expressos conceitos de engenharia logística para o embasamento dos propósitos da manutenção dos meios no que diz respeito a uma PPP. Há breve apresentação do Arsenal de Marinha, quanto aos aspectos orçamentários, de licitações e afastamentos, por meio de questionário, respondido pelo Vice-Diretor Técnico do AMRJ.

O capítulo 5 traz análise sobre a viabilidade da PPP, considerando a legislação em vigor, os documentos políticos-estratégicos e as condições administrativas e técnicas do AMRJ. Há um esboço de teste de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, tratando-se de metodologia utilizada pela Escola de Guerra Naval (EGN) em processos para a tomada de decisão.

2 A LEGISLAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Há embasamento jurídico – leis, decretos, portarias e circulares – para realizar a contratação de parceria público-privada. O marco legal é a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estatui a parceria público-privada (PPP) com as alterações advindas da Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Destaca-se, ainda, o Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005 que institui o Comitê Gestor da Parceria Público-Privada Federal (CGP).

A Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2004 dispõe 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.

Na MB, a Circular nº 12/2018 (renumerada) da Secretaria-Geral da Marinha (SGM) teve o propósito de divulgar o instrumento da PPP e disseminar os procedimentos necessários para implementação pelos setores da Marinha.

2.1 O Estatuto da PPP

No seu preâmbulo, a lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) diz que tem o propósito de instituir normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública.

Dispõe o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG) sobre as PPP (disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>) que há experiência internacional com evidências de bons projetos de PPP eficazes, voltados para melhor uso dos recursos públicos, entrega da infraestrutura no prazo e orçamento previstos, operação mais eficiente na prestação de serviços e na manutenção dos bens. A parceria deve estar pautada na adequada divisão dos riscos contratuais entre o poder público e o parceiro privado, incentivo à inovação, à eficiência, ao uso em nível ótimo dos

ativos vinculados ao projeto e a gestão orientada à satisfação dos usuários.

Segundo Cova (2017), o espaço de cooperação entre os setores público e privado foi marcado pelos avanços institucionais com as Leis de Concessões (Lei 8.987/1995) e da PPP (Lei 11.079/2004). Cova (2017) considera que há requisitos essenciais para que haja a parceira público-privada. Então foram lançadas as condições da formalização para casos de investimentos em infraestrutura que entendia-se como inerentemente públicos. Relembra, também, que a PPP não é uma panaceia para resolver os problemas de esgotamento financeiro do Estado.

2.1.1 Disposições preliminares

A Lei (BRASIL, 2004) dispõe no art. 1º que a PPP se aplica aos órgãos da Administração Pública Direta, sendo, portanto, aplicável a qualquer OM da Marinha. No art. 2º, há os conceitos de PPP como sendo um contrato administrativo (portanto, precedido de um certame licitatório) de concessão, modalidade patrocinada ou administrativa.

Carlos Cova (2017), em seu trabalho, expressa que a PPP pode contribuir para uma melhor gestão governamental. Contudo, há aspectos e restrições a serem observados, pois, sendo uma forma de concessão, não diz respeito a sistema de parcerias entre iguais, mas um novo relacionamento entre o Estado e o setor privado, com direitos e obrigações entre as partes.

Ainda no art. 2º, o §3º (BRASIL, 2004) veda a PPP, enquanto mera concessão de serviços públicos ou de obras públicas, consubstanciada na Lei de Concessões (Lei 8.987/1995). O §4º também impõe vedações: quanto ao valor contratado, não ser menor que dez milhões de reais; quanto ao período do contrato, não ser inferior a 5 (cinco) anos; quanto ao objeto, com vedação de unicamente tratar-se de alocação de mão de obra, fornecimento e

instalação de equipamentos ou execução de obra pública.

O art. 3º da Lei da PPP, no que se refere às concessões administrativas, impõe que sejam adicionados artigos específicos para a Lei 8.987/1995 (sobre custeio dos projetos/estudos pelo vencedor; o art. 23 relaciona cláusulas essenciais a constar no termo do contrato, incumbência de responsabilidade da concessionária na prestação dos serviços; nos art. 27 ao 39, são observados preceitos sobre a transferência societária, sobre aspectos do financiamento, sobre incumbências do concedente e da concessionária, sobre intervenção do concedente e sobre a extinção da concessão) e a Lei 9.074/1995 (os autores ou responsáveis pelos projetos básicos ou executivos podem participar da licitação).

O Estatuto da PPP (BRASIL, 2004, art. 4º) dispõe sobre a observância de diretrizes a seguir: eficiência no cumprimento da missão e na utilização dos recursos; respeito aos interesses e direitos dos usuários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; não delegar a regulação, a jurisdição, o exercício do poder de polícia e de outras atribuições exclusivas do Estado; responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; transparência dos procedimentos e das decisões; repartição objetiva de riscos entre as partes; sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Para contrapor críticos eventuais, contrários à privatização, Giambiagi e Alem (2008, p. 433, apud COVA, 2017) mostram que:

(...) embora a operação de áreas da infraestrutura e, especificamente, a dos diversos serviços públicos estatais possam ser entregues ao setor privado, a responsabilidade por esses serviços públicos continua sendo uma função do Estado, que a delega ao setor privado sob condições e prazos acordados em um contrato, com a obrigação de realização de investimentos previamente definidos. (COVA, 2017, p. 12)

Ressalta Cova (2017) que houve euforia com as PPPs, enquanto possível solução para restrições orçamentárias e de gestão. Contudo, uma parceria traz benefícios quando ocorre o emprego adequado do instrumento legal, correta concepção e estruturação. A PPP é uma nova modalidade de concessão, similar ao que dispõe a Lei de Concessões.

2.1.2 As contratações na parceria

Verifica-se o disposto no art. 5º (BRASIL, 2004) e, no que couber, os incisos do art. 23 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995), as cláusulas dos contratos da parceria. São essas, pelo menos: vigência contratual, compreendida entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, inclusive prorrogações; definição quanto ao objeto e à área da concessão; disposição das penalidades aplicáveis às partes por inadimplemento, conforme a gravidade da falta e a obrigação assumida, sendo verificado nesta lei, de maneira inequívoca, a possibilidade de sancionamento à administração pública.

No Inciso VI (BRASIL, 2004, art. 5º), devem estar indicados os fatos de inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, se for o caso, como realizar o acionamento da garantia.

Propõe Cova (2017) que um fator de atratividade do empreendimento seria um fundo garantidor a assegurar adimplência da parte pública, além dos modos, os prazos de regularização e, se houver, as formas de acionamento da garantia.

Na avença, deve estar contido a repartição de riscos, inclusive quanto ao caso fortuito, de força maior, de fato do príncipe e de área econômica extraordinária. É cláusula essencial, conforme o inciso IX (BRASIL, 1995, art. 23), os casos de extinção do contrato de concessão.

Para aumentar a viabilidade da PPP (COVA, 2017, p. 41), o compartilhamento de riscos é preciso. Portanto, faz-se necessário que a parte privada conceba a prestação de garantias de execução, sendo suficientes e havendo compatibilidade com os ônus e os riscos envolvidos.

Nesse íterim, o Estatuto da PPP dispõe que devem ser observados os limites dos §§3º e 5º do art. 56 da Lei 8.666/1993 e do inciso XV do art. 23 da Lei de Concessões.

O acordo a ser celebrado deve conter a remuneração e a atualização dos valores (quando por meio de índices e fórmulas, haverá atualização automática, exceto havendo rejeição pelo ente público devidamente publicada, conforme o §1º do art. 5º da Lei da PPP).

Diz Cova (2017, p. 41) que a definição, com clareza, poderá preservar a remuneração atualizada, contribuindo para a segurança jurídica do empreendimento.

Deve constar “o compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos efetivos do parceiro privado” (BRASIL, 2004, inciso IX, art. 5º), considerando a redução do risco de crédito dos financiamentos.

Para tal caso, há obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas (accountability) da concessionária ao poder concedente e há exigência da publicação (transparência) de demonstrações financeiras periódicas (BRASIL, 1995, incisos XIII e XIV, art. 23).

Ressalta Cova (2017, p. 41) que devem restar demonstradas a sustentabilidade financeira e destacadas as vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

No Inciso V (BRASIL, 1995, art. 23), enquanto cláusula essencial, devem estar dispostos direitos, garantias e obrigações do poder público e da parceira privada, inclusive quanto às previsíveis necessidades de alteração futura, expansão dos serviços e, se for o caso, a modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações.

O contrato deve conter os mecanismos para atualização na prestação dos serviços e critério de desempenho do parceiro privado. Ou seja, prever critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos definidores da qualidade do serviço. Além da previsão do valor a pagar, somente quando verificada a correta prestação do serviço (COVA, 2017, p. 40).

Inciso “II – ao modo, forma e condições de prestação do serviço” (BRASIL, 1995, art. 23). Dotar (BRASIL, 1995, parágrafo único, art. 23) o contrato de cronograma

físico-financeiro, considerando investimentos (por exemplo, bens reversíveis) e prestação de serviços.

No acordo a ser celebrado, devem estar previstas vistorias nos bens reversíveis (eventuais investimentos em órgão da administração pública) com possibilidade de retenção de pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades detectadas. Também serão cláusulas (BRASIL, 1995, inciso XV, art. 23), o foro e modo amigável de solução de divergências.

Segundo Cova (2017), um aspecto interessante para a potencialização dos benefícios para a Sociedade de Propósito Específico (SPE) é a possibilidade de receitas acessórias por uso dos recursos adicionais com a agregação à infraestrutura concedida. Importante fazer constar no contrato uma cláusula sobre receitas acessórias. Há menção a tal dispositivo quando trata de concessões no setor de transporte: Lei nº 10.233/2001, art. 35 no inciso IX, sobre outras receitas acessórias e provenientes de projetos associados.

Ainda Cova (2017), o documento-base para a definição das ações após a assinatura do termo de contrato de parceria é o PLANO DE EXPLORAÇÃO. Em tal documento ficará definido as utilidades e características da infraestrutura. Em decorrência, serão conhecidos custos e despesas a constar no fluxo de caixa projetado.

Trata o §2º do art. 5º (BRASIL, 2004) sobre a transferência do controle da SPE para seus financiadores e quanto ao comprometimento de recursos e pagamentos diretos a tais financiadores. Então ressalta-se que no capítulo IV, art. 9º da Lei nº 11.079/2004 dispõe que, antes da celebração do contrato da PPP, será necessário criação de uma SPE.

A lei da PPP no art. 5º-A (Brasil, 2004) discorre, no que se refere ao inciso I do § 2º do art. 5º, ou seja, sobre a transferência de controle da SPE:

→ primeiramente, com a transferência do controle total, conforme o art. 116 da Lei das SA

(Lei nº 6.404/1976);

→ ou a administração temporária pelos financiadores e garantidores (sem transferência de ações ou cotas): pela indicação de membros do conselho de administração em assembleia geral de acionistas, quando estiver regida pela Lei das SA, ou indicação de administradores pelos cotistas para outros casos; pela indicação de membros do conselho fiscal, a serem eleitos por acionistas ou cotistas em assembleia geral; exercício do poder de veto sobre propostas submetidas a voto dos acionistas ou cotistas em assembleia geral, que possam gerar prejuízos; e outros poderes necessários para atingir os propósitos do caput do art. 5º-A.

Quanto ao art. 5º-A ressalta-se ainda que:

§1º A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados. § 2º O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária. [grifo nosso] (BRASIL, 2004, art.5º-A)

Os artigos 6º e 7º da lei em comento (BRASIL, 2004) tratam da contraprestação da Administração Pública em cumprimento ao contrato celebrado, podendo ser: por ordem bancária; por cessão de créditos não tributários; por outorga de direitos, enquanto preposto do agente público; por outorga de direitos pelo usufruto dos bens públicos dominicais; por outros meios admitidos em lei.

2.1.3 As garantias, obrigações e a sociedade de propósito específico

Trata o art. 8º (incisos I a VI) das obrigações assumidas pela Administração na contratação da PPP, para as quais podem ser tomadas garantias. São elas: a vinculação de receitas (prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, contido no art. 167 da CF1988), a instituição de fundos ou utilização de fundos especiais previstos em lei, contratação de seguro-garantia, garantia prestada por organismo internacional ou instituição

financeira, exceto pública, garantia prestada por fundo garantidor ou empresa estatal com tal fim e outros mecanismos legais.

Antes da assinatura do contrato, deve ser constituída uma SPE para implantar e gerir o objeto da PPP, conforme especificado no art. 9º do Estatuto da PPP (BRASIL, 2004).

Complementa Cova (2017, p. 141) que as etapas da parceria serão implementadas com a constituição de uma SPE. Portanto, (COVA, 2017) os entes privados (empresas) interessados no negócio (vencedores do certame) deverão constituir a SPE, cujo patrimônio estará segregado do patrimônio original dos sócios.

A SPE, para Cova (2017), é a organização empresarial de uma nova empresa limitada ou societária anônima com um objetivo específico. Para Cova (2017), as características peculiares da SPE a tornam mais efetiva na condução das operações.

2.1.4 O certame licitatório

Ressalta Cova (2017) que o órgão com intenção de realizar uma PPP procederá, conforme a Lei de Licitações (a Lei nº 8.666/1993), com um certame licitatório para a sua contratação na modalidade concorrência.

A lei em estudo (BRASIL, 2004) determina, conforme o art. 10, que a contratação da parceria será precedida de licitação na modalidade concorrência, ficando o início do procedimento condicionado ao que dispõem os incisos I a VII. A autorização do processo pela autoridade competente (inciso I), conforme estudo técnico. Deve-se buscar a conveniência, oportunidade da parceria e a indicação dos recursos orçamentários para manter as despesas.

Cova (2017) propõe algumas etapas para implementação da PPP, não se tratando

de regras absolutas:

1. Caracterização da situação-problema;
2. Definição de objetivos e metas que deverão ser atingidas;
3. Caracterização da PPP quanto à modalidade, montante e duração;
4. Demonstração de aderência do projeto a planos de governo e vantagens a serem auferidas;
5. Descrição dos enquadramentos do projeto nos aspectos legais.

O Estatuto da PPP (art. 10) dispõe, no inciso II, sobre as estimativas de custo da PPP e seus impactos orçamentários, bem como as previsões de receita, advindas dos serviços a serem prestados. O processo administrativo deve estar instruído, conforme dispõe o inciso III, “*declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com*” (BRASIL, 2004, art. 10) a LDO e a LOA. Já o inciso IV dispõe sobre a estimativa de recursos orçamentários para cumprimento na vigência do contrato e por exercício financeiro. O inciso V, sobre o objeto da parceria previsto no Plano Plurianual (PPA). O inciso VI indica ampla publicidade dos procedimentos licitatórios (fases internas e externas): Minuta de edital, objeto, contrato, prazo de duração, valor, justificativas e motivação, submetidos à consulta pública com publicação no DOU, jornais e em meios eletrônicos com pelo menos trinta dias para recebimento de sugestões até sete dias antes da publicação do extrato do edital. Quanto ao licenciamento ambiental, inciso VII, deve ocorrer licença prévia ou expedição de diretrizes para o licenciamento ambiental.

Considerando os §§1º ao 4º do art. 10, devem conter o edital e seus anexos, premissas e metodologia para os cálculos das despesas com as compatibilidades com a LDO e a LOA. Dispõe a lei que ocorrendo a celebração do acordo de parceria em ano diferente da publicação do edital deve-se atualizar: o estudo técnico, estimativa do impacto orçamentário-

financeiro, a declaração do Ordenador de Despesas sobre a compatibilidade com a LDO e a LOA, estimativa do fluxo de recursos públicos para o cumprimento do acordo.

No Estatuto da PPP, há previsão que o certame para a contratação seguirá a Lei de Licitações, Lei 8.666/1993 (instrumento convocatório da licitação será um edital na modalidade concorrência). Contudo, há outros procedimentos adicionais a serem observados (COVA, 2017): o julgamento das propostas poderá ser precedido de etapa de qualificação técnica com pontuação mínima a ser atingida sob pena de desclassificação, impedindo de participar das etapas posteriores. Destaca, ainda, o professor Carlos Cova a possibilidade de apresentação de lances (em conformidade com a modalidade pregão), para reduzir os valores ofertados.

O art. 11 da Lei da PPP estabelece que o certame licitatório instaurado obedecerá sua Lei própria e, no que for cabível, critérios da Lei das Concessões (BRASIL, 1987), especificamente os artigos 15 (somente §3º e §4º), 18, 19 e 21, seus incisos e parágrafos:

- a) nos §3º e §4º do art. 15, enquanto critério de julgamento da licitação serão recusadas propostas inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com o objeto e deve estar indicado que, havendo igualdade de condições, a proposta de empresa brasileira terá preferência;
- b) Art. 18 da lei de Concessões indica critérios em quinze incisos a serem observados, no que couber, pelo edital. A maioria de tais incisos são critérios comumente utilizados em licitações (em especial das Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2001 – pregão) e já estão observados no art. 10 da Lei da PPP. Alguns de tais incisos sugerem melhor esclarecimento. Quanto ao inciso V, deve-se estabelecer os documentos da habilitação e regularidade jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista (certidões negativas de débito), declaração indicando não empregar menores de 14 anos de idade. Nos incisos VI e VII, há indicação de receitas alternativas, direitos e obrigações no caso de alterações e

expansões. O inciso IX contém a definição de critérios compatíveis e objetivos no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta (similar licitação tipo técnica e preço da Lei 8.666/1993). Nos incisos X e XI, há a indicação de bens reversíveis. O inciso XIII refere-se “as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio” (art. 18 da Lei de Concessões).

Quanto a bens reversíveis é necessário definir o tipo de negócio nas operações de infraestrutura. Segundo Carlos Cova (2017), as classificações podem receber denominações em cada país. Uma das formas considerada é “*1. Build-operate-transfer (BOT)*”: Trata-se do mecanismo tradicional de concessão, em que, após a exploração de um serviço, a infraestrutura retorna às mãos do Poder Público. Portanto, um bem reversível.

No sítio do MPDG (http://planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy_of_conceitos-basicos), afirma-se que BOT ocorre, quando a transferência do bem se dá logo após a construção. Contudo, há a denominação “*Build-own-operate-transfer (BOOT)*”, cuja transferência dar-se-á ao final da parceria.

A Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (posterior ao Estatuto da PPP) incluiu na Lei de Concessões (BRASIL, 1995) o art. 18-A que estatuiu a possibilidade de constar no edital a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento. Tal dispositivo refere-se a algo comum, previsto em licitações na modalidade pregão e, mais recentemente, no Regime Diferenciado de Contratação (RDC), Lei nº 12.246/2011.

Trata o art. 19 (BRASIL, 1995) estabelece condições para a participação de consórcios no certame, de maneira que deve haver compromisso formal de constituição subscrito por todas as empresa. A indicação da empresa líder. Apresentação, por cada empresa, dos documentos indicados nos incisos V e XIII do art. 18 da Lei de Concessões.

Sendo que cada empresa somente tomará parte em um consórcio. Antes da contratação o consórcio deverá obter registro em cartório e a empresa líder será a responsável perante ao concedente.

No que se refere à SPE, o Prof. Cova (2017) trata do enfoque societário e dos benefícios de suas constituição. Em decorrência pode-se aduzir que o consórcio é uma opção mais factível. Em Castro (2009, p. 5, apud, COVA, 2017, p. 142), a cooperação, entre empresas, surge como forma de torná-las mais competitivas. Decorrente disso, há benefícios, sendo alguns: compartilhar competências e partilhar riscos.

O art. 21 dispõe (BRASIL, 1995): “*Os estudos, (...) projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, (...), realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.*”[grifo nosso] Se for considerado adequado e estabelecido no edital, as despesas efetuadas para a consecução do processo da PPP poderão ser ressarcidas pelo vencedor do certame.

O art. 11 (BRASIL, 2004) dispõe no inciso I sobre a exigência de garantia para assinatura do termo do contrato, nos moldes do inciso III do art. 31 da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), ou seja, caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária, com valor limitado a 1% do valor do objeto. No inciso III do mesmo artigo, deve-se optar pelos mecanismos de arbitragem para solução de conflitos entre as partes, nos moldes da Lei de Arbitragem, Lei nº 9.306, de 23 de setembro de 1996. Sendo que no único parágrafo de tal artigo (Brasil, 2004, art. 11): O parágrafo único dispõe que o edital deve especificar, se for o caso, garantias da contraprestação da ente público parceiro, a serem concedidas à SPE.

Carlos Cova (2017) diz que, para atrair capitais privados, é necessário a

estabilidade econômica, percepção de credibilidade e marco regulatório adequado, entre outras.

Contando com quatro incisos, o art. 12 (BRASIL, 2004) propõe que os procedimentos do certame, consignados no edital, deverão seguir os pressupostos da legislação sobre licitações e contratos administrativos (veja-se o art. 18-A).

Considerando o art. 12 (BRASIL, 2004), o inciso I dispõe que o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação das propostas técnicas (desclassificando e retirando do certame as licitantes sem a pontuação mínima). O inciso II, igualmente, contém que o julgamento poderá usar critério de menor tarifa e combinação de menor tarifa com proposta técnica. Tal inciso segue os parâmetros dos incisos I e V do art. 15 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995).

Os incisos III e IV do art. 12 são abordados por Cova (2017). No inciso III, dispõe que o edital indicará a forma de apresentação da proposta: somente escritas ou propostas, seguidas de lances em viva voz. Os lances seguirão em ordem decrescente da classificação das propostas. O edital poderá limitar a participação na fase de lances propostas até o limite de 20% superior a proposta de menor valor. Quanto ao inciso IV, referenciado por Cova (2017, pp. 42 e 43), que há possibilidade do instrumento convocatório prever saneamento de falhas, complementação de insuficiências ou, ainda, correções formais, durante o procedimento licitatório caso a licitante satisfaça as exigências no prazo fixado pelo edital.

O art. 12 do estatuto da PPP (BRASIL, 2004) também conta com dois parágrafos, sendo que:

→ No §1º, a Lei dispõe sobre os procedimentos, atinentes aos lances (similar à modalidade pregão) em viva voz na ordem inversa de classificação, podendo participar dos lances

propostas 20%, no máximo, superior que o valor da proposta mais vantajosa;

→ No §2º, para qualificação ou julgamento, a avaliação de propostas técnicas deve ser feita por ato motivado, considerando exigências, parâmetros e indicadores de resultado compatíveis aos bens e serviços licitados, definidos com objetividade no edital.

O art. 13 (BRASIL, 2004) permite a “inversão de ordem das fases de habilitação e julgamento”. O mesmo dispositivo na Lei de Concessões (BRASIL, 1995) foi incluído, por meio do art. 18-A. Há possibilidade de inversão de fases de habilitação e julgamento. Diz Cova:

... uma vez encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o envelope com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado para verificação do atendimento das condições fixadas no edital. Se for constatado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor. Se porventura o licitante melhor classificado for inabilitado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital. Sendo proclamado o resultado da licitação, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas. (COVA, 2017, p.43)

2.1.5 Disposições cabível à União

Os artigos (14 a 22) do capítulo VI (disposições aplicáveis à União) são as bases do Decreto nº 5.435/2005 que cria o Comitê Gestor da PPP Federal (CGP).

O capítulo VII (disposições finais) trata sobre programas de incentivo, créditos sob controle do CMN, consolidação de normas das contas públicas sob a alçada da STN, alteração de apresentação de caução, participação de empresas controladas pela União e sanções administrativas. Cabe ressaltar o que dispõe o art. 27 da Lei (BRASIL, 2004), as empresas públicas não poderão fazer operações de créditos em valores superiores a setenta por cento do total das fontes de recursos financeiros da SPE.

O estatuto da PPP sofreu alterações recentemente. Trata-se da Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, conversão da medida provisória nº 786/2017. Além das alterações no estatuto da PPP, dispõe a nova lei (BRASIL, 2017b, Art. 1º) que a União poderá tomar parte em fundo com finalidade exclusiva para “financiar serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas (...), em regime isolado ou consorciado, até o limite de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais).

2.2 Comitê gestor da PPP Federal (CGP)

O CGP (BRASIL, 2005) requer que seja submetido o processo da PPP para análise dos aspectos de oportunidade e conveniência daquele comitê, formado por representante do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (coordenador), Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República.

O decreto (BRASIL, 2005) em análise define as competências (atinentes às necessidades da Marinha) da CGP: propor ao Conselho do PPI da Presidência da República (instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016) os serviços prioritários para o regime de PPP e critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e a oportunidade da parceria demandada; disciplinar os procedimentos para a contratação; autorizar a divulgação dos procedimentos licitatórios e aprovar o edital, contrato e alterações; apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução dos acordos da parceria, enviado pelos Ministérios sob seu controle; estabelecer procedimentos e requisitos dos projetos de PPP. Reitera o decreto que o Ordenador de Despesas deverá autorizar especificamente o processo, mas a autorização do OD somente ocorrerá após autorização da CGP. E a autorização da CGP não prescinde a prévia análise e aprovação da minuta do edital pela Marinha.

Os demais dispositivos do decreto dispõem sobre o funcionamento do comitê.

2.3 As diretrizes do MD e as disposições da Marinha do Brasil

Os documentos normativos condicionantes do MD e da própria Marinha foram inicialmente estabelecidos a partir do ano de 2014, sendo eles a Portaria Normativa/MD nº 1.851/2014 e a Circular nº 12/2018 (renumerada) da Secretaria-Geral da Marinha (SGM).

2.3.1 A Portaria Normativa do MD

Por meio da Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014, o Ministro de Estado da Defesa dispõe as diretrizes a cerca de propostas de PPP no âmbito das FA no que concerne à formulação, à tramitação, à execução e ao acompanhamento dos projetos.

Quanto à formulação, define o MD (BRASIL, 2014, Art. 2º) que, além das exigências específicas do estatuto da PPP, deve-se considerar os instrumentos legais político-estratégicos de defesa (a PND e a END), o planejamento estratégico do órgão proponente, orientações do MD quanto à articulação e aos equipamentos e a aplicabilidade dos procedimentos de compra, contratações, desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa que trata a Lei n 12.598/2012 (regime especial de tributação para indústria de defesa). Ainda sobre a formulação da proposta de uma PPP (BRASIL, 2014, Art. 3º), deve estar contido em temas prioritários, conforme consta nos incisos I, II, IV, V e VI do art. 3º:

I – manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização das FA;

II – estruturação das FA em torno de capacidades;

IV – desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa;

V – desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional;

VI – logística de manutenção de equipamentos de defesa.

Quanto à tramitação, no art. 4º da Portaria/MD nº 1.851/2014 (BRASIL, 2014), está definido que a proposição de projetos de parceria devem ser submetidos ao MD por meio de sumário executivo em conformidade com o anexo daquela portaria normativa. O sumário com a proposição deve conter subsídios para a deliberação do Ministro da Defesa, visando a decisão de submetê-lo ao MPDG e à decisão do CGP. Tal como já considerado no subitem 2.3 sobre o CGP, o sumário executivo (BRASIL, 2014, Art. 4º, §2º) poderá conter apensos com projetos, estudos e outros elementos adicionais que possibilitem a avaliação, modelagem e acompanhamento do projeto durante a sua vigência; e metodologia para o controle e fiscalização, tanto quanto aos procedimentos da licitação, quanto à contratação e sua execução, condizente com as disposições do TCU.

Destaca-se o que indica o §3º do Art. 4º da Portaria/MD (BRASIL, 2014), quanto à conjugação de esforços, economia de meios e pretensa eficácia dos resultados.

Ainda quanto à tramitação, o envio do sumário executivo ao MD (BRASIL, 2014, Art. 5º) deverá ocorrer por meio físico e eletrônico à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG/MD). Na SG/MD, o processamento da proposta caberá à Secretaria de Organização Institucional (SEORI), por meio do Departamento de Organização e Legislação (DEORG), contemplando procedimentos, tais como diálogos preliminares com a área técnica responsável pela proposta da PPP, visando esclarecimento ou aperfeiçoamento do projeto; articulação entre o proponente e o MPDG para a análise do projeto de parceria, com a finalidade de ampliar os fundamentos que permitam a viabilidade da proposta; manifestação quanto ao encaminhamento da proposta, submetendo-a à apreciação ao SEORI. Nesse sentido, o SEORI apresentará o resultado do processamento da proposta da PPP ao SG/MD, para deliberação junto ao Ministro.

Dispõe a Portaria (BRASIL, 2014, Art. 6º) que a deliberação do Ministro da Defesa e o envio ao MPDG serão comunicados ao proponente. Este, em conjunto, com o SG/MD e com a SEORI (via DEORG), deve acompanhar os trâmites da proposta de parceria, de forma a prestar os necessários esclarecimentos, quando ocorrerem.

Quanto à execução e ao acompanhamento (BRASIL, 2014, Arts. 7º e 8º), o procedimento licitatório deve ser realizado de acordo com a legislação e com a estratégia aplicável ao projeto da PPP, na forma definida no âmbito de cada Força singular.

2.3.2 A Circular da SGM

A Circular nº 12/2018 (renumerada), de 20 de dezembro de 2017 tem o propósito de divulgar o instrumento da PPP e disseminar procedimentos necessários à implementação no âmbito da Marinha. A referida circular (BRASIL, 2017d, pp. 1 e 2) define que:

→ a PPP *“é um contrato administrativo de concessão, envolvendo contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao privado”* (p. 1);

→ a PPP, como concessão administrativa, é contrato em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, sem cobrança de tarifa a usuários (p. 2);

→ a PPP é um contrato com valores e prazos delimitados, objeto (investimentos e operação e/ou manutenção de instalações), repartição de riscos entre os entes público e privado; pagamento de contraprestação pelo parceiro público, vinculada à mensuração de resultados conforme indicadores de desempenho, possibilidade de aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, compartilhamento de receitas adicionais na exploração da capacidade disponível das instalações, não ter como objeto atividade exclusiva do Estado (p. 2);

→ A modelagem da PPP envolve: a elaboração de projetos, estudos, levantamentos ou investigações que resultarão em um edital e uma minuta de contrato para a condução do processo licitatório. Requer, portanto, a existência de recursos humanos com capacitação técnica em áreas distintas, dedicados a projeto com características singulares. Sendo usual a contratação de empresas de consultoria para o desenvolvimento da modelagem (p. 2);

→ os estudos para uma modelagem de PPP (estudo de demanda, estudo de arquitetura e engenharia, estudo socioambiental, avaliação econômico-financeira, modelagem de negócio e modelagem jurídica). Os estudos poderão ser realizados, por meio de procedimento de manifestação de interesse – PMI (disposto no Decreto nº 8.428/2015), convênio ou acordo de cooperação técnica com entidades fomentadoras de projetos de PPP, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e contratação de consultoria (p. 2).

Nesse sentido, é importante reiterar o disposto no art. 21 do Estatuto da PPP em que os estudos, projetos ou investimentos, anteriormente, efetuados, pelo órgão concedente, poderão ter seu uso à disposição dos interessados (licitantes), devendo a empresa adjudicada no certame, ressarcir as despesas correspondentes efetuadas, em conformidade com o edital.

Para Cova:

O que caracteriza uma PPP e a distingue da concessão tradicional é o fato de haver obrigatoriedade de aporte de recursos do parceiro público ao privado, já que o retorno financeiro dos investimentos e os gastos operacionais do parceiro privado não seriam supridos apenas com receitas próprias. Sendo assim, o primeiro aspecto a ser considerado na fase concepção inicial é saber, por meio de um estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), se a operação é uma concessão tradicional ou uma das modalidades de PPP. (COVA, 2017, p. 40)

A Circular (BRASIL, 2017d) dispõe sobre as diretrizes emanadas no Decreto nº 5.385/2005 (CGP) e na Portaria Normativa/MD nº 1.851/2014, cabíveis à MB, descritos anteriormente compatíveis com a manutenção de meios navais. A circular descreve a tramitação da proposta de PPP nos setores da MB, desde o projeto inicial até a ratificação do

CM, e, em seguida, envio ao SG/MD. Em seguida, a circular trata do andamento no âmbito do MD e na CGP, conforme as disposições da Portaria/MD e do Decreto, respectivamente. Já tratados neste capítulo

Ainda na Circular 12/2018 (BRASIL, 2017d, pp. 3 e 4), há indicação sobre:

- a condução do procedimento licitatório;
- utilização dos recursos orçamentários para execução do contrato;
- o envio de relatórios circunstanciados (às OM, no prazo e no modelo estabelecido na circular) para posterior encaminhamento ao MD e à CGP;
- a atuação da SGM na articulação com o MD e com componentes do CGP, incluindo o acompanhamento da tramitação dos projetos de PPP da MB, até a emissão do Termo de Autorização para a elaboração dos estudos do projeto, resultante de PMI;
- as atribuições da DAdM, enquanto responsável técnica no que diz respeito à PPP;
- outras iniciativas e tratativas para o desenvolvimento de projetos para uma PPP, de modo a possibilitar um adequado assessoramento às OM.

Nesse sentido, a circular se alinha com o que diz o trabalho de Carlos Cova (2017, p. 45), considerando os temas tratados e os requisitos de multidisciplinaridade, o órgão proponente da parceria deve buscar a contratação de estudo técnico junto a terceiros, ou seja, uma consultoria especializada.

Ainda Cova (2017), o estudo técnico deve estar orientado a análise de demanda, dimensionamento de oferta, projeto de engenharia, especificação do serviço, matriz de riscos, relatório de avaliação econômico-financeira, estudo e relatório de impacto ambiental e minuta de edital.

3 A POLÍTICA E A ESTRATÉGIA DE DEFESA

A proposição de uma PPP sofrerá escrutínio do CGP. Antes deste, haverá análise pelo setor competente do MD. Inicialmente, será verificado o alinhamento da proposta com os documentos de alto nível do Ministério e da Força. Portanto, torna-se imprescindível exemplificar os objetivos nacionais de defesa e as orientações da Política Nacional de Defesa (PND), os objetivos estratégicos da Marinha do Brasil definidos na Estratégia Nacional de Defesa (END) que demonstrem aderência a uma PPP.

A manutenção de meios navais (aeronavais e de fuzileiros navais, igualmente) diz respeito à dimensão do preparo das FA, conforme está insculpido em documentos da política nacional a PND, a END e o Livro Branco Nacional de Defesa (versão preliminar). A PND e a END “(...) *orientam a organização e a modernização do instrumento militar brasileiro, bem como o seu PREPARO e (...), de forma condizente com a estatura político-estratégica do Brasil*” (BRASIL, 2016c, p. 45).

A missão da Marinha do Brasil tem como um dos enfoque o preparo do Poder Naval (BRASIL, 2017a, 2-1).

A PND e a END são instrumentos legais consentâneos à Lei Complementar 97 (BRASIL, 1999). Nesse sentido constata-se que a LC n^o 97, de 9 de junho de 1999 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA no seu capítulo IV Do preparo e no capítulo VI Das disposições complementares:

Art. 13. (...), cabe aos Comandantes **da Marinha** (...) o preparo de seus órgãos (...) e **de apoio**, obedecidas as **políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa**. § 1^o O preparo compreende (...) **estruturação** (...) de **sua logística** (...) Art. 14. O preparo (...) é orientado pelos seguintes parâmetros básicos: (...) II – procura da **autonomia nacional** crescente, mediante contínua **nacionalização de seus meios**, nela incluídas (...) e **desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional**;... Art. 16. Cabe às **Forças Armadas**, como **atribuição subsidiária** geral, **cooperar com o desenvolvimento nacional**...[grifo nosso] (BRASIL, 1999, art. 13)

O EMA definiu (BRASIL, 2017a, p. IV) um PEM, orientando o planejamento de

médio e longo prazos, conforme objetivos estratégicos: objetivos navais, estratégias navais e ações estratégicas navais. Nesse sentido, a Portaria/MD 1.851/2014 dispõe que a formulação da PPP é condicionada pelos documentos de alto nível: a PND, a END e o PEM.

3.1 Os objetivos e orientações da PND

Inicia-se a PND (BRASIL, 2012) com os conceitos sobre: o Estado, a segurança e a defesa; o ambiente internacional; ambiente regional e o entorno estratégico; o Brasil. Portanto, verifica-se a menção sobre as vulnerabilidades econômicas. O avanço da tecnologia da informação que conduz a uma maior eficiência aos sistemas militares. Sobre o Brasil, impõe a priorização do Atlântico Sul no planejamento de defesa, o extenso litoral respaldando a vocação marítima com riquezas na área marítima denominada ‘Amazônia Azul’, o transporte marítimo compreendendo quase todo o fluxo de cargas de comércio e o crescimento do país que conduzem à preocupação sobre infraestruturas críticas.

A PND (BRASIL, 2012) propõe alguns objetivos nacionais de defesa: VII (manter FA modernas e com crescente profissionalização), IX (desenvolver a indústria nacional de defesa), X (estruturar as FA em torno de capacidades) e XI (desenvolver o potencial de logística de defesa).

Os objetivos da PND (BRASIL, 2012) são desdobrados sob a forma de orientações, sendo que algumas, a seguir enumeradas, condizem com uma PPP, enquanto nível do preparo da MB. As orientações são: no item “7.4. A expressão militar do País fundamenta-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis” (BRASIL, 2012, p. 31). No item 7.12, a orientação refere-se ao desenvolvimento da capacidade de mobilização nacional e manutenção de FA modernas com condições de pronto emprego. Diz o item 7.18 que se deve buscar a prioridade em assegurar

continuidade e previsibilidade na alocação de recursos para permitir o preparo adequado das FA.

3.2 A visão da Marinha e o mapa estratégico

O PEM é documento de alto nível com planejamento de médio e longo prazos com objetivos por cadeia de valor, orientados pela visão e alinhados com os documentos de alto nível do MD. A visão da Marinha, no que diz respeito à manutenção (BRASIL, 2017a), distingue que a MB será uma Força Naval moderna, permanentemente, pronta a atuar no mar e em águas interiores, visando a atender aos propósitos da sua missão.

O Mapa Estratégico (BRASIL, 2017a) pretende mostrar visualmente os objetivos da Marinha. O mapa mostra a diferença entre uma instituição privada e um ente público nas relações de causa e consequência. A MB, por ser pública, parte-se da provisão de recursos orçamentários, acenando para o atendimento aos anseios da sociedade. Em tal ponto, mostra-se, portanto, a busca pela efetividade na aplicação do recurso disponível. Dentre os processos de indicados no mapa (BRASIL, 2017a), atinentes a uma PPP, com vistas à manutenção de navios de superfície, pode-se observar processos de apoio (12-Aprimorar a Logística e Mobilização; 18-Aprimorar a Gestão Estratégica) e processos institucionais (20-Aperfeiçoar a Gestão dos Recursos Financeiros).

3.3 Os objetivos navais (OBNAV)

O capítulo 4 do PEM (BRASIL, 2017a, p. 4-1) caracteriza os objetivos estratégicos que devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis e relevantes. Pode-se avaliar de maneira simplificada e genericamente que os OBNAV-12 e 18 (processos de apoio) possuem alinhamento a uma PPP para manutenção dos meios navais. Sendo:

OBNAV12 – traduzida no aperfeiçoamento do sistema logístico.

OBNAV-18 – otimização do planejamento e a gestão estratégicos de modo a permitir eficácia, eficiência, transparência e rastreabilidade dos processos decisórios.

Enquanto processo institucional, há o OBNAV-20, em busca da melhor gestão dos recursos financeiros. Ou seja, diretamente responsável pelo dispêndio público. Tal OBNAV, oportunamente, está na base do Mapa Estratégico (com configuração *bottom-up*). Cabe registrar, ainda, que no OBNAV-20 está disposta a busca de estudos para a realização de parcerias com órgãos e instituições para otimizar o emprego de recursos financeiros.

3.4 A estratégia naval (EN) e as ações estratégicas navais (AEN)

Inicialmente, é importante explicitar que a cada OBNAV está interligado a uma estratégia naval (EN). Esta, por sua vez, desdobra-se em ações estratégicas navais (AEN). Assim sendo, serão abordadas EN e AEN consentâneas aos OBNAV-12, 18 e 20. Registra-se que há mais de uma centena de AEN.

As EN, que em sumária avaliação contam com os pressupostos da manutenção de meios no PEM (BRASIL, 2017a, pp. 5-3 a 5-5), são:

EN-1. Fortalecimento do Poder Naval: MB com Poder Naval moderno permanentemente pronto, por meio dos Projetos Estratégicos, proporcionando ao País a obtenção de credibilidade junto à sociedade e capacidade de dissuasão;

EN-4. Aprimoramento da Segurança da Navegação;

EN-5. Contribuição para o Desenvolvimento Nacional: Cooperar com o desenvolvimento nacional e as ações governamentais para o desenvolvimento da BID. A EN-5 não se relaciona com nenhuma AEN;

EN-8. Aprimoramento do Setor do Material da MB. Com o propósito de buscar a otimização e

a economicidade dos processos e atividades de logística e mobilização, em prol do preparo e do emprego do Poder Naval;

EN-14. Desenvolvimento da Gestão Estratégica: baseada em boas práticas, alicerçada em ferramentas contemporâneas que possibilitem a governança de projetos, processos e riscos, racionalizando custos e incentivando a obtenção de recursos de fontes extra-MD.

No PEM (BRASIL, 2017a, p. 5-2), buscou-se a validação das AEN, por meio de diagnósticos internos e externos.

No anexo C do PEM (BRASIL, 2017a), as OBNAV estão relacionadas aos Órgãos de Direção Setorial (ODS): Comando de Operações Navais (ComOpNav), Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM) e Secretaria-Geral da Marinha (SGM). Na TABELA 1, a seguir:

TABELA 1

Correlação entre os ODS, OBNAV, EN e AEN

ODS	OBNAV	EN	AEN
ComOpNav	12	4	88
	12	1	55
DGMM	12	8	89/91/92/95/96
	18	14	126/128
SGM	20	14	139/140

Fonte: PEM (Brasil, 2017a, Anexo C)

Nesse sentido, observando-se o correlacionamento entre OBNAV, EN e suas AEN destacam-se:

OBNAV-12: aprimorar a logística com:

→ EN-1: fortalecimento do poder naval. Pode-se observar a manutenção de navios no AMRJ.

É o caso a AEN-55 (BRASIL, 2017a, p. 5-11) revitalização de Fragatas Classe Niterói (FCN);

→ EN-4: aprimoramento da segurança da navegação sendo a AEN-88 (BRASIL, 2017a, p. 5-

13), aperfeiçoamento da gestão de manutenção das embarcações do SSTA;

→ EN-8: aprimoramento do setor do material, considerando as AEN (BRASIL, 2017a, pp. 5-13 e 5-14) 89, 90, 91, 92, 95 e 96, a seguir:

→ AEN-89 modernização da infraestrutura de construção naval do AMRJ, para o desenvolvimento de projeto de meio de superfície de até 7.000 Ton;

→ AEN-90 desenvolvimento e implementação de sistema digital operativo de ALI para a MB;

→ AEN-91 desenvolvimento e implementação de sistema digital operativo para apoio à gestão e controle do ciclo de vida dos meios da MB;

→ AEN-92 elaboração de um plano de mobilização, em termos de capacidade, no âmbito da jurisdição e competência do Setor do Material, a partir das necessidades logísticas da Força Naval, buscando as alternativas na indústria para o seu equacionamento;

→ AEN-95 provimento das OMs do Setor do Material com escritórios de projetos dimensionados, pessoal capacitado em planejamento estratégico, gestão estratégica, gestão de projetos, gestão do conhecimento e gestão de riscos;

→ AEN-96 elaboração de estudos para a criação e implementação de uma metodologia de gestão de portfólio e de gerenciamento de projetos, baseada em um conjunto de boas práticas consagradas.

OBNAV-18: aprimorar a gestão estratégica com a EN-14: desenvolvimento da gestão estratégica, considerando (BRASIL, 2017a, pp. 5-16 e 5-17) as AEN-126, implantação de modelo de gestão de grandes reparos e modernização de meios navais, baseado em boas práticas de gestão de projetos e AEN-128, implantação do modelo de gestão de separação de atividades no AMRJ;

OBNAV-20: a gestão dos recursos financeiros com a EN-14: desenvolvimento da gestão

estratégica, considerando (BRASIL, 2017a, p. 5-18) as AEN-139, ampliação na busca de parcerias, visando à obtenção de recursos, preferencialmente financeiros, a contribuir para os projetos estratégicos da MB e AEN-140, fomento dos contatos extra-MB, para incrementar os destaques de crédito e fontes alternativas de recursos.

3.5 Diretrizes para o planejamento naval (DIPNAV)

No cap. 6 do PEM (BRASIL, 2017a), estão dispostas as DIPNAV para orientar (e condicionar em conjunto com as Ordens do CM) os planejamentos decorrentes para o preparo do Poder Naval em curto prazo. As DIPNAV serão instrumentos dos setores, sendo que cada ODS tem de formular Planos de Direção Setorial, orientando as OMs subordinadas, visando o cumprimento dos OBNAV, EN e AEN. Nesse sentido, verificam-se as DIPNAV (BRASIL, 2017a, p. 6-2) distribuídas em nove grandes temas. A serem consideradas no todo, já que várias permeiam mais de um setor da MB, a seguir, relacionadas à PPP: A) Administração; F) Econômico e Financeiro; M) Material; N) Navegação; P) Pessoal e Saúde.

Verifica-se, a seguir, a descrição de cada DIPNAV (BRASIL, 2017a), especificamente, relacionada com uma PPP, diretamente:

A-4 estímulo à criatividade, inovação e ganho de eficiência em processos, com aprimoramento dos instrumentos de gestão (contratos de gestão, contabilidade gerencial e de custos, planejamento e gestão estratégica, análise e melhoria de processos, procedimentos de gestão pela qualidade);

F-2 identificação e proposição de parcerias estratégicas, na busca de fontes alternativas de recursos financeiros para a execução de projetos;

M-7 estabelecimento, como metas prioritárias, obras para o correto descarte de águas servidas do Arsenal, modernização do sistema de distribuição de energia elétrica na Ilha das Cobras e

modernização da casa de bombas do dique Almirante Régis;

M-8 estabelecimento de rígido acompanhamento das medidas adotadas para a recuperação administrativo-financeira do AMRJ;

M-21 reavaliação da manutenção dos Navios-Patrolha Oceânicos Classe Amazonas;

M-22 melhor execução do Programa Geral de Manutenção (PROGEM), em prol do aumento da disponibilidade dos meios;

N-4 rotinas e procedimentos de manutenção das embarcações das OMs do SSTA, buscar a diminuição dos custos de manutenção e aumento da disponibilidade;

P-6 gestões junto ao MD e ao MPDG, para o enquadramento no Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar (PCCTM) dos servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) lotados nas OMs desenvolvedoras de tecnologia militar. Para a criação de cargos. Para a obtenção de autorização na realização de concursos públicos, visando ao provimento de cargos vagos e ao atendimento o que preconiza o PAEMB.

4 AS BASES ADMINISTRATIVAS E TÉCNICAS

O instrumento da PPP tem de ser conduzido enquanto um divisor de riscos para os entes públicos e privados participantes. Uma robusta governança corporativa, alicerçada em transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa (*compliance*), poderá assegurar a efetividade, eficiência e eficácia do empreendimento.

Há várias técnicas de manutenção que convergem para a necessidade de apoio logístico. A gestão do ciclo de vida (*Lifecycle Management*) é uma técnica de engenharia logística para controlar a vida útil de um equipamento desde a construção até o seu descarte. A MB pretende adotar esse método para acompanhamento da vida útil dos meios navais.

4.1 A gestão de riscos na PPP, a governança e a efetividade

O Manual proposto por Cova (2017) dedica um capítulo inteiro sobre: “*Aspectos de gestão de riscos em concessões*”. Ele considera que o permanente controle de administração de riscos é fator chave para esse tipo de empreendimento. Define Cova (2017) que o risco não é uma incerteza, mas algo que se conhece. O acontecimento do risco pode ocasionar a variância nos indicadores operacionais, financeiros e econômicos do negócio. Não se restringe ao aspecto negativo, podendo ser um fator de oportunidade.

Para o PEM (BRASIL, 2017a, A-3), a gestão de risco “é parte integrante da gestão estratégica”. No plano estratégico, deve-se buscar a identificação dos riscos. Na gestão estratégica, deve conter a implantação de medidas para o tratamento de risco, por meio de um plano setorial.

No manual do Cova, há algumas etapas contidas no PMBOK (2004, apud, COVA, 2017, p. 82) que apontam a importância de um processo continuado de identificação, análise e

resposta aos riscos, sendo:

1. Planejamento (iniciar a gerência de riscos com a definição de estratégias e diretrizes a serem abordadas);
2. Identificação (determinar e documentar prováveis riscos ao longo do projeto);
3. Análise qualitativa (estudar as características dos riscos para destacar seus efeitos);
4. Análise quantitativa (estudar a probabilidade de ocorrência dos riscos e a estimativa de suas implicações no projeto);
5. Planejamento de respostas aos riscos (desenvolver técnicas e procedimentos em resposta aos riscos no decorrer do projeto);
6. Controle e monitoração (executar os procedimentos em resposta às situações de risco ao longo do projeto, analisando a sua efetividade e identificando novas situações de risco).

Para Cova (2017), as etapas, ainda que distintas entre si, são de profunda interação. De modo que os êxitos das atividades de controle e monitoração dependem do cumprimento das etapas anteriores. O uso de técnicas de avaliação de riscos é primordial para a PPP. No entanto, ressalta Cova (2017) que os modelos não devem ser rígidos, pois a técnica propõe uma breve e genérica modelagem, cuja lógica dependerá da empreitada. Propõe procedimentos de identificação de riscos, sendo um processo conciso e abrangente, dependente do planejamento da gerência de riscos. Dessa forma, há importância em consolidar dados, informações e conhecimentos para melhor compreensão da missão central do projeto: *“escopo, objetivos, prazos e variáveis econômicas, financeiras e qualitativas diretamente relacionadas ao processo de concessão onerosa”* (COVA, 2017, p. 83).

Para Cova (2017), a identificação de riscos é um processo interativo e contínuo, compatível com os recursos envolvidos. Tal atividade dependerá do grau de conhecimento, experiência, e capacidade de abstração das pessoas relacionadas ao projeto, tratando-se de

tarefa complexa que não conta com roteiro ou receita pronta, em conformidade com as definições do PMBOK (PMI PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2012, apud COVA, 2017, p. 83).

Um das principais técnicas é a busca e agrupamento de informações, sendo que, “o conhecimento é um fator-chave para identificar, qualificar e quantificar riscos” (COVA, 2017, p. 84). Ressaltando que, além da contratação de consultorias, o uso de *brainstorming* e os métodos *Delphi*, *What if..?* e *SWOT* podem auxiliar em apreender informações e conhecimento de especialistas. Tais técnicas devem estar integradas e são complementares, mitigando as suas fragilidades. Após os levantamentos iniciais e com o conjunto de informações, segundo Cova (2017), deve-se relacionar os riscos em categorias, facilitando a compreensão e a melhor forma de mitigá-los. Deve-se confeccionar uma matriz de riscos, correlatas às características do projeto.

Para a Giambiagi e Alem (2008, p. 440, apud, COVA, 2017, pp. 87 e 88), há três tipos de riscos (cujos aspectos devem ser avaliados para mitigar os efeitos, e, assim, viabilizar o empreendimento):

- os riscos do projeto (próprio do negócio – construção e operação);
- os riscos relativos às características do país (condições políticas, econômicas e geográficas);
- os riscos inerentes ao mercado (frustração com o retorno econômico esperado).

Especificamente sobre o risco de mercado, diz Cova (2017) que o setor público é capaz de funcionar, enquanto agente para mitigar os riscos de mercado, ao garantir a remuneração mínima ao investimento de capital no negócio. Conclui o professor que apesar de considerar que parcela do risco de mercado seja do parceiro privado, muitos serviços, atinentes aos projetos, são de natureza pública.

Ainda Cova (2017), mesmo justificado o compartilhamento de riscos entre os setores, ele entende como recomendável que o setor privado fique responsável pela formação dos ativos fixos e pela provisão dos serviços.

Para Cova (2017), talvez haja conflito de interesses, proveniente do compartilhamento de capital (relativo ao financiamento) com o setor público, que tende a desestimular o parceiro privado na busca de eficiência na execução do projeto, indicando que os tipos de riscos podem ser cobertos por seguros, custando valores proporcionais aos riscos considerados.

Para Borges e Neves (2005, pp. 73-118, apud, COVA, 2017, pp. 88 e 89), é relegada pelo setor público, a necessária revisão econômico-financeira dos projetos. Conclui, portanto, que, mesmo para obras simples, não se cumpre o tempo estimado e o custo previsto. Diante da premissa, segundo Cova (2017), de descumprimento é exigível prever uma política de gestão dos contratos compartilhada, preferencialmente para a tomada de decisões e respostas rápidas aos pedidos de excepcionalidade.

Para Cova (2017), a credibilidade é fator-chave para a mitigação de riscos na parceria, notadamente naquelas de longo prazo. A credibilidade é o fator crítico para a implantação de PPP no Brasil, quanto à disponibilidade de recursos. A Lei da PPP trata a questão da credibilidade relacionada à disponibilidade de recursos. Diz Cova (2017) que os projetos de PPPs devem contar com as despesas no orçamento público, de maneira a garantir que não ficarão sujeitas a contingenciamentos.

Outro problema observado por Cova (2017, p. 90), é a equipe de técnicos públicos não possuir capacidade para elaborar o edital e acompanhar o contrato de prestação de serviços o que pode contribuir para minar a credibilidade da parceria.

Propõe Cova (2017) que o estabelecimento de modelo de governança pela

eficiência do emprego dos recursos públicos, atendimento e respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução, igualmente os procedimentos de responsabilidade fiscal, transparência e rigorosa compliance (cumprimento de normas e regulamentos no âmbito institucional).

A governança corporativa e seus pilares (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) são fundamentais para o sucesso da PPP. Tais princípios já estão previstos no arcabouço do Direito Administrativo. Por exemplo, o que diz o art. 3º da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), observância do princípio constitucional da isonomia e seleção de proposta mais vantajosa. No processamento e julgamento de uma licitação, deve ocorrer estrita conformidade dos princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

A Lei de Licitações (BRASIL, 1993) e a Lei de Concessões (BRASIL, 1995), quanto à formalização dos contratos, impõem, ainda que genericamente, a observância de preceitos da governança. Na Lei de Licitações (inciso XIII, art. 51), há a obrigação do contratado de manter-se, ao longo da execução do contrato, cumprindo com as obrigações assumidas, todas as exigências da licitação, referente às condições de habilitação e qualificação. Na Lei de Concessões (inciso XIII, art. 23), deve constar cláusula essencial contendo a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, e também a indicação dos órgãos competentes para realizá-la.

No que se refere aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, cumpre trazer o entendimento do TCU, considerado no Manual de Auditoria Operacional.

Para o TCU, auditoria operacional (ISSAI 3000/1, 2004, apud, BRASIL, 2010, p. 11) tem por finalidade promover o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do exame, independente e objetivo, da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade de

organizações, programas e atividades governamentais.

A economicidade, segundo o TCU (BRASIL, 2010) é, sem desconsiderar a qualidade, minimizar os custos dos recursos em cumprimento de uma atividade. Diz respeito a capacidade de uma organização realizar a gestão adequada dos recursos financeiros postos à sua disposição.

Para o TCU (BRASIL, 2010), define-se eficiência como a relação produtos (bens e serviços) obtidos para uma atividade e os custos dos meios empregados em obtê-los, em determinado tempo, com a qualidade compatível.

Em Cohen e Franco (1993, apud, BRASIL, 2010, p. 12), a eficiência pode ser examinada sob dois conceitos: minimizar o custo total ou os meios necessários para garantir a mesma quantidade e qualidade de um produto (fazer o mesmo com menos recursos); ou otimizar a combinação de insumos na maximização do produto, sendo o gasto total está previamente fixado (fazer mais com os mesmos recursos). A análise do tempo é uma variável a ser considerada. Enquanto uma medida, a eficiência pode ser calculada e comparada como o custo unitário de produção de um bem/serviço. O conceito de eficiência se relaciona ao de economicidade.

Por eficácia, entendem, Cohen e Franco (1993, apud, BRASIL, 2010, p. 12), como sendo o alcance das metas programadas (bens e serviços) um tempo determinado, independentemente dos custos implicados.

A eficácia, segundo o TCU (BRASIL, 2010), traduz-se na capacidade do cumprimento de objetivos imediatos, conforme as metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens/serviços, tal qual o estabelecido no planejamento das ações. Na análise de eficácia, continua o TCU (BRASIL, 2010), consideram-se os critérios no alcance das metas fixadas. Metas subestimadas conduzem a conclusões equivocadas a

respeito da eficácia do programa sob exame.

Pontua o TCU (2010, p. 12) que fatores externos (restrições orçamentárias) podem comprometer o alcance de metas planejadas e, na análise da eficácia, devem ser levados em conta.

No PEM (BRASIL, 2017a, A-2), eficácia é traduzida como o grau de alcance das metas programadas, no tempo determinado, sem considerar os custos implicados.

Para Cohen e Franco (1993, apud, BRASIL, 2010, p. 12), a efetividade se refere ao alcance (a médio e longo prazos) dos resultados pretendidos. A Efetividade é a relação (COHEN:FRANCO, 1993, apud, BRASIL, 2010, p. 12) entre os resultados do programa, em termos de efeitos sobre o alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos.

Em ISSAI 3000/1.7:

A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse. [grifo nosso] (ISSAI 3000/1.7, 2004, apud, BRASIL, 2010, p. 12)

No PEM (BRASIL, 2017a, A-2), a efetividade é a relação entre resultado alcançado e o objetivo motivador da atuação institucional. Pode ser definido, ainda, segundo a razão entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

Importante destacar que a medida dos resultados é obtida por meio de indicadores de desempenho. Nesse sentido o PEM (BRASIL, 2017a, A-3) diz que indicadores de um resultado dizem respeito às consequências, ou seja, saída ou produto da atividade ou processo. Os indicadores são números, determinados sobre as consequências, propiciando avaliações de eficácia ou do grau de alcance dos objetivos de projetos estratégicos (eficácia e efetividade).

Na concepção de um sistema de apoio logístico na estrutura militar naval, dispõe

o Manual de Logística da Marinha – EMA-400 (BRASIL, 2003, p. 2-3) que a necessidade de atender uma demanda, como sendo a razão que pugna um sistema de apoio logístico, que deverá estar voltado para o atendimento dos usuários, mais interessados no resultado (EFICÁCIA) que no processo (EFICIÊNCIA).

Considerando os fundamentos de logística militar, conceitua o EMA-400 (BRASIL, 2003, p. 2-5), que a economia de meios é buscar o máximo rendimento, pelo emprego eficiente, racional e judicioso dos recursos a disposição. Não significa economia excessiva. Trata-se da adequada distribuição dos meios disponíveis, priorizando-se o apoio na área da ação principal.

4.2 A manutenção e a gestão do ciclo de vida

A logística naval está agrupada em funções sendo uma delas a função logística MANUTENÇÃO, segundo o EMA-400 (BRASIL, 2003), como uma atividade executada para garantir a melhor condição de emprego dos meios, utilizados pela MB. De forma que por ocasião da ocorrência de defeitos ou avarias, reconduzi-lo àquela melhor condição. Por manutenção, considera-se tanto a planejada, quanto a não planejada.

Em Bondarczuk (2005, p. 37, apud, BRICK: CÔRTEZ, 2006, p. 93), manutenção é o conjunto das atividades desempenhadas, voltadas à restauração de um produto, fazendo-o retornar ao estado de funcionamento ou para promover sua permanência no estado de funcionamento.

De uma forma geral, considera o EMA-400 (BRASIL, 2003) que o meio ou sistema possui um ciclo de vida que, segundo condições técnicas e/ou econômicas, é o tempo de uso. Contudo, o ciclo de vida poderá ser ampliado, via “programas de revitalização e

modernização”, considerando o exame prévio de viabilidade operacional, técnica e econômica. Segundo o EMA-400 (BRASIL, 2003), a manutenção, devidamente executada, amplia a vida útil e aumenta a disponibilidade do material. As OMPS, as Diretorias Especializadas (DE) e os usuários devem buscar um estreito relacionamento, para implementar as ações necessárias em prol de um melhor desempenho, maior durabilidade e menor custo operacional. A função manutenção deve ser tratada como uma função logística estratégica, pois seu desempenho afetará, diretamente, o desempenho das forças.

Para Brick e Côrtes (2006), a capacidade de um sistema ser reparado ao apresentar uma falha é manutenibilidade. Definida, segundo Eberling (2005, p. 6, apud, BRICK:CÔRTEES, 2006, p. 94), como a probabilidade de um item avariado seja restaurado ou reparado a uma definida condição em um determinado tempo, realizando-se a manutenção de acordo com procedimentos prescritos, ou seja, trata-se da probabilidade de reparo num dado tempo. A medida numérica (BRICK:CÔRTEES, 2006, p. 95) para a manutenibilidade ser tratada quantitativamente é o tempo para recuperar a condição operacional.

Segundo Ebeling (2005, p. 254, apud, BRICK:CÔRTEES, 2006, p. 94), trata-se de disponibilidade, a probabilidade de um sistema desempenhar sua função em um dado momento. Ou, durante um determinado tempo, ser operado e mantido de maneira prescrita.

Para o EMA-400 (BRASIL, 2003), são atividades da função logística manutenção:

→ levantamento das necessidades (definição das carências de instalações, pessoal e material para o apoio de manutenção);

→ manutenção preventiva (execução para evitar falhas, queda no desempenho do material e, ainda, redução da possibilidade de avarias, via inspeções, testes, reparações ou

substituições”);

→ manutenção modificadora (adequação do equipamento às necessidades operacionais ou otimização dos trabalhos da própria manutenção);

→ manutenção corretiva (recuperação de material danificado pondo-o em condições de uso).

Segundo o EMA-400 (BRASIL, 2003), são manutenções planejadas: a preventiva e a modificadora. A manutenção corretiva poderá ser planejada ou não. Considerando que as atividades de manutenção dizem respeito a capacitação técnica, recursos de pessoal e de material, assevera o EMA-400 (BRASIL, 2003, pp. 4-7 e 4-8) que a segregação em escalão (2º, 3º e 4º) visa otimização da sistemática de manutenção, atribuição de responsabilidades e distribuição criteriosa, ordenada e eficiente dos recursos.

Outro conceito é apoiabilidade:

Apoiabilidade é o grau com que as características de projeto do sistema e os recursos logísticos planejados satisfazem os requisitos de tempo de paz e de guerra de um sistema. Apoiabilidade é a capacidade de um projeto total de sistema em apoiar as necessidades de prontidão e operações ao longo da vida útil do sistema, a um custo aceitável. (grifo nosso) (Department of Defense, 1997, p. 4-14, apud, BRICK:CÔRTEZ, 2006, p. 95)

Observam Brick e Côrtes (2006), que, ao longo do tempo, verificou-se que custa, geralmente, muito mais para operar e manter um meio/sistema, que seu custo para desenvolvimento e produção ou aquisição (o caso de um meio/sistema já existente). Decorrente disso surge o conceito de Apoio Logístico Integrado (ALI) em auxílio à gerência do ciclo de vida.

No EMA-400 Manual de Logística da Marinha (BRASIL, 2003, p. 6-1), o adequado dimensionamento na relação desempenho/custo, nas diversas fases, da incorporação até a baixa do meio, somente poderá ser alcançado, caso se considere em todas as fases do projeto (inclusive na fase operacional) o apoio logístico.

Com o aumento da complexidade tecnológica agregada aos meios, as Marinhas

buscam o aprimoramento da logística. Daí surge o ALI, na busca da máxima disponibilidade de um meio/sistema a ser incorporado, durante a sua vida útil. Na fase de introdução de um novo meio, o ALI (BRASIL, 2003) começa a ser aplicado por meio do Plano Gerencial de Apoio Logístico Integrado (PGALI).

Constam no EMA-400 (BRASIL, 2003) os fatores e metas analisados pelo ALI. Destacando-se: documentação típica do meio; documentação típica de equipamentos; confiabilidade e manutenibilidade; conceito de engenharia de manutenção; conceitos de apoio (base); padronização; facilidades; custos do ALI; especificações de contratos.

4.3 Uma breve apresentação do AMRJ

O AMRJ é uma organização industrial da Administração Federal com as atribuições de construção, manutenção e reparo dos meios navais, conforme as disposições da MB. Enquanto indústria, conceitualmente, deve buscar a atualização e modernização do seu parque fabril e do seu modelo de gestão.

4.3.1 Aspectos orçamentários e licitações no AMRJ

No TABELA 2, a seguir, podem ser observados valores de provisão recebidos e investimentos, obtidos por meio de questionário respondido pelo Vice-Diretor Técnico do AMRJ, (APÊNDICE), enquanto Unidade Gestora (UG) 741000 e 741002.

Os valores provisionados mostram que o AMRJ tem ultrapassado anualmente o limite para realização de uma PPP.

TABELA 2
Valores de provisão recebida e investimentos efetuados – UGE AMRJ
(UG 741000 INDUSTRIAL e UG 41002 APOIO e BASE)

Ano\Receita	Provisão recebida INDUSTRIAL	Provisão recebida APOIO e BASE	Investimentos
2015	R\$ 119.579.575,17	R\$ 29.094.518,94	R\$ 14.107.766,05
2016	R\$ 155.398.829,16	R\$ 44.299.302,22	R\$ 40.947.158,09
2017	R\$ 176.598.896,78	R\$ 65.574.725,03	R\$ 5.157.332,96

Fonte: Questionário – perguntas 3 e 6 (APÊNDICE)

Na TABELA 3, a seguir, pode ser observada a totalidade de processos administrativos de licitações e de afastamentos (dispensas e inexigibilidades) realizados de 2015 a 2017, conforme o APÊNDICE, enquanto Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) 741000:

TABELA 3
Licitações e afastamentos
(modalidades, dispensas e inexigibilidades)
(UASG 741000 – AMRJ)

	Pregão	Convite	Tomada de preços	Concorrência	Dispensa e Inexigibilidade
2015	32	3	1	8	6
2016	10	0	0	2	6
2017	30	1	3	5	9

Fonte: Questionário – pergunta 7 (APÊNDICE)

A contratação por meio de licitação no serviço público é imperativo legal, tendo por base a Constituição Federal (CF/1988), disposto no art. 37, inciso XXI. De modo que a lei do pregão, a lei de licitações, decretos e instruções normativas que regem os procedimentos para contratação pública de bens e serviços atingem o AMRJ, independentemente da condição de organização industrial e necessitar de eficácia e eficiência nos seus processos produtivos.

Qualquer OM da Marinha, independentemente da sua atividade precípua, para

contratar bens e serviços estará submetida aos ditames legais para licitações, especificamente a Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993 (Lei de Licitações) e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), bem como outros regramentos decorrentes: decretos, instruções normativas, portarias e acórdãos. Com a edição do Decreto (Federal) nº 5.450, de 31 de maio de 2005, ficou obrigatório o uso da modalidade pregão na forma eletrônica. A obrigatoriedade do pregão eletrônico (em detrimento da Lei de Licitações, excetuando casos específicos) conduziu a uma maior sofisticação dos programas de compras governamentais, desenvolvidos pelo SERPRO, garantindo maior igualdade, publicidade e transparência, mas os operadores de tais sistemas ficaram ainda mais especializados.

As contratações públicas são processos administrativos com longas fases interna e externa (observa-se o disposto no anexo “Tabela no CINDACTA IV – tempo por modalidade”) que exigem setores com pessoal administrativo especializado na OM, com a adequada capacidade de iniciar, instruir e conduzir um processo administrativo licitatório ou por afastamento. Tal capacidade deve estar presente, tanto naqueles labutam diretamente nos certames para cada modalidade, bem como os setores técnicos (“engenharia e serviços de manutenção”) que necessariamente têm de contar com pessoal que possa compreender os aspectos burocráticos (pelo menos os mais básicos) dos procedimentos licitatórios, traduzindo as questões inerentes ao objeto, compondo os documentos que serão instruídos nos processos pelos setores administrativos (assessoria jurídica e obtenção) e, que, posteriormente, na fase externa, serão conhecidos pelos licitantes. Tais setores administrativos (apesar de serem essenciais para garantir a legalidade e são a interface com os órgão de assessoramento jurídico da AGU) agregam tempo no cumprimento de inúmeras etapas para dar fim a uma contratação que diga respeito a uma manutenção pretendida. Ressalta-se que para cada manutenção demandada por um navio todo um processo licitatório deverá ser instaurado, cumprindo as

inúmeras etapas administrativas até a efetiva contratação.

Os estatutos legais em vigor para condução dos serviços de manutenção são ferramentais típicos do século XX: a Lei de Licitações de 1.993 e a Lei do Pregão de 2.000, Mesmo a utilização do pregão eletrônico não significou necessariamente inovação no que se refere aos bens e serviços demandados pela MB, cujos instrumentos operacionais do pregão eletrônico são informática básica e internet.

Em que pese a sofisticação dos programas de compras governamentais, desenvolvidos pelo SERPRO com maior rigor a partir de 2005 com a edição do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 que tornou obrigatório o uso da modalidade pregão na forma eletrônica, sumariamente pode-se aduzir que o sistema garante igualdade e transparência, mas não agrega valor ao objeto demandado.

Faz-se importante uma rápida análise sobre os critérios de eficácia e efetividade, adotados pela TCU nos projetos, enquanto auditoria operacional, são igualmente observados nas auditorias de conformidade. Portanto, é destacável que o AMRJ, em que há muitos recursos do Estado postos a disposição da Marinha, deve cumprir a sua missão. Nesse sentido, a prestação de serviços de manutenção dos meios navais naquele estaleiro (com ou sem PPP) tem de ser encarada, enquanto gestão estratégica com objetivos específicos, atingíveis, mensuráveis e relevantes.

5 A VIABILIDADE DA PPP NO AMRJ

A PPP no AMRJ visa a manutenção de máquinas, motores, obras vivas e obras mortas de navios de superfície. Não serão considerados submarinos, armamentos e sensores (RADAR, SONAR e sistemas correlatos), cuja manutenção é conduzida por OMs específicas.

Especificamente para o caso de submarinos, há as instalações, em construção, da base de submarinos de Itaguaí. Encontra-se em desenvolvimento o primeiro submarino (denominado Riachuelo com previsão de ir para água no dia 12 de dezembro de 2018), sob a égide dos contratos do programa de submarinos celebrados com a França.

Registre-se que a construção dos submarinos, atinente ao citado programa, é realizada pela SPE “Itaguaí Construções Navais SA” - formada a partir do acordo governamental entre o Brasil e a França, constituída pelo *Naval Group* (DCNS) e pela Odebrecht SA. Na citada SPE, a Marinha possui ação de classe especial do tipo *golden share*.

Comparativamente aos instrumentos atuais da contratação pública (compras e prestação de serviços) em que há necessidade de um processo (formal e burocrático) para cada demanda, uma PPP propiciará uma hasta pública (alienação temporária de parte das instalações do AMRJ) sob a forma de uma SPE (decorrente de um consórcio).

Portanto, uma PPP é um (e apenas um) complexo processo administrativo (certame licitatório) que pretende ceder parte das instalações (do Arsenal, no caso) a uma instituição privada. Sugere-se a participação (baixos percentuais, no máximo cinco por cento) acionária da EMGEPRON na SPE. A empresa privada (criada para gerir a PPP), a grosso modo, realizará as manutenções definidas e demandadas pelos órgãos da Marinha. Em contrapartida, poderá cobrar por serviços a serem prestados a entes privados (e públicos, quando for o caso), primordialmente, previstos no plano de exploração.

Uma PPP no AMRJ, reitera-se, será decorrente de um processo licitatório na

modalidade concorrência (edital, plano de exploração ou plano de negócio, projeto de investimento, minuta de contrato e outros elementos compatíveis), sendo que a empresa ou consórcio adjudicado deverá constituir uma SPE com a modelagem jurídica definida na legislação, destacando-se a Lei de PPP e a Lei de Concessões.

Em viagem de estudos à sede da EMBRAER SA, cidade de São José dos Campos, o palestrante (Sr. João Augusto Gomes de Queiroz) afirmou que uma subsidiária ATECH Negócios em Tecnologia SA, em parceria com a TyssenKrupp Brasil SA, responderá a RFP para a construção da CCT, prevendo a manutenção de tais navios no AMRJ.

Em notícia divulgada pela revista eletrônica “defesanet” em <http://www.defesanet.com.br/cct/noticia/30153/CORVETAS-CLASSE-TAMANDARE-%E2%80%93-A-Proposta-da-Ucrania/>, a empresa estatal ucraniana, “UKRINMASH”, pretende fazer oferta para a construção das CCT, fazendo uso das instalações do AMRJ ou outra base a critério da MB.

Qual seria o arranjo jurídico para a consecução da manutenção das CCT? Seria uma PPP? Será aceitável para o órgão de controle externo que objetos distintos, como “construção” e “manutenção”, estejam sob o mesmo certame?

A consecução de uma PPP requer a observância da legislação que, por meio de um processo licitatório, propiciará celebração de contrato para uma concessão administrativa com um ente privado, denominada sociedade de propósito específico, constituída para gerir a parceria em consonância com o plano de exploração., advindo de um EVTEA e considerando também as demandas por serviços de manutenção dos navios da MB, em conformidade com o PEM.

5.1 A PPP no AMRJ: uma concessão administrativa

A PPP no AMRJ trata-se de uma concessão administrativa em que a empresa (SPE) parceira prestará os serviços avançados com a possibilidade de exploração da área daquele estaleiro.

Com a parceria pretendida busca-se, primordialmente, a manutenção dos navios da MB, sendo possível, ainda, à SPE prestar serviços a outras embarcações e afins, utilizando-se das instalações (facilidades portuárias, por exemplo) do AMRJ, cujas contrapartidas financeiras auferidas serão revertidas, em parte, também para a Marinha.

A contratação dessa parceria alinha-se à PND e à END, pois visam a organização e a modernização de parte do preparo do instrumento militar naval. Nesse sentido os objetivos navais não afastam uma PPP no AMRJ. Ao contrário, tal empreendimento é compatível com o instrumento legal de alto nível definido como plano estratégico.

A parceria para manutenção de navios ocorre sob alinhamento da PND, via objetivos VII (FA modernas e profissionais), IX (autonomia da indústria de defesa), X (FA estruturadas por capacidades) e XI (logística de defesa). Portanto, as orientações da PND são compatíveis com a PPP, já que a manutenção tem de se tornar uma efetiva capacidade, com utilização dos recursos nacionais.

Os propósitos da parceria são favorecer a MB com tecnologia, gerenciamento moderno e inovador e, igualmente, atender embarcações mercantes (preferencialmente, do setor de petróleo e gás). Com vistas à cooperação para o desenvolvimento nacional.

A PPP pode contribuir para a dissuasão, pois requer prontidão dos navios, garantindo credibilidade ao país e assegurará a participação em operações internacionais, contribuindo para as atividades da política externa que também é parte da missão da MB. Deve-se buscar a perene capacidade de prontificação dos navios a partir da utilização dos

recursos, de toda ordem, tornados disponíveis à Marinha com tal finalidade.

O PEM estabelece que a Força Naval tem de estar permanentemente pronta. Portanto, tem de estar dotada de estrutura logística para garantir a prontidão dos meios. Uma PPP no AMRJ poderá contribuir para o aumento da disponibilidade dos navios.

A proposta de parceria com o AMRJ não é uma mera concessão de serviços públicos ou de obras públicas o que é vedado no Estatuto da PPP. É requerido o desenvolvimento dos serviços de manutenção de navios (e embarcações, de maneira geral) e a concessão de áreas do Arsenal a serem exploradas comercialmente (pela SPE) em prol das atividades da marinha mercante, em especial da indústria de petróleo e gás.

O Estatuto da PPP estabelece parâmetros. Exemplos a seguir:

- a) Quanto ao valor (superior a dez milhões), verifica-se o atendimento. No exercício financeiro de 2017, conforme o disposto no TABELA 2, a provisão recebida pelo AMRJ (INDUSTRIAL) foi R\$ 176.598.896,78;
- b) Quanto ao período da parceria, pode ser considerado o prazo de 20 (vinte) anos, contemplando cinco PPA, ou seja, vinte anos (período utilizado pelo PEM, BRASIL, 2017a). À guisa de sugestão, deve haver a possibilidade de *recall* com dez anos da parceria. Em que pese a Administração Pública possa rever (inclusive com possibilidade de rescisão unilateral) os seus contratos, é saudável haver um marco previsto para a revisão das avenças, propiciando maior segurança jurídica às partes;
- c) quanto ao objeto, conforme já mencionado anteriormente, a contratação pretendida dirá respeito a uma gama de atividades como manutenção de meios navais de superfície e concessão das instalações do AMRJ em favor do ente privado.

A parceria tem de propiciar eficácia na prestação dos serviços (nos valores orçados e no prazo previsto) e eficiência nos parâmetros de manutenção. A PPP possui,

enquanto concessão administrativa, como característica principal divisão dos riscos contratuais entre o poder público e o parceiro privado, incentivando a inovação, a eficiência, a busca em nível ótimo dos ativos vinculados ao projeto e uma gestão orientada à satisfação dos navios, primordialmente. Em suma, a PPP tem de cuidar do preço, prazo, escopo e gestão de riscos.

As diretrizes contempladas no estatuto da PPP coadunam-se com os valores da MB. Reiterando o que indica a portaria do MD sobre a conjugação de esforços, economia de meios e eficácia dos resultados. Nesse sentido, mostra-se importante conduzir os procedimentos para a PPP no AMRJ, enquanto a multidisciplinaridade e a indispensável conjugação de sinergias dos ODS, com a ênfase no setor de Material, considerando as AEN indicadas no TABELA 1.

Há capacidade administrativa e técnica na MB para condução do projeto. A seguir, algumas OM, conforme a área de atuação: Auditoria – Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR); Financeira – DFM; Jurídica – DAdM; Manutenção – DEN, DIM e o próprio AMRJ; Projetos navais – DGPEM e CASNAV.

Considerando a análise dos ambientes interno e externo (também conhecida como análise SWOT) para o estabelecimento de uma PPP no AMRJ, enquanto uma gestão estratégica para a MB, verifica-se, portanto:

→ A força da Marinha por ter uma estrutura organizacional com setores especializados nos níveis jurídico, técnico, logístico e administrativo para as tarefas condizentes ao preparo;

→ A oportunidade decorrente de haver o potencial aumento da demanda de inúmeros serviços em embarcações e navios empregados em atividades de petróleo e gás na área marítima contígua aos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, contando com inúmeros campos petrolíferos em produção, prospecção em andamento e vários blocos com licitações

concluídas (15ª Rodada de Licitações arrecadou mais de R\$ 8 bilhões – www.anp.gov.br/noticias) e editais na fase de consulta sobre vários blocos (licitação prevista para o dia 7 de junho de 2018 a 4ª Rodada de Partilha da Produção, que ofertará áreas localizadas no Polígono do pré-sal – www.anp.gov.br/noticias). Adicionalmente, pode-se supor o fomento à BID.

Ainda assim pode ocorrer:

→ A fraqueza diante da possibilidade de ser refutada a adoção da PPP, por haver uma barreira cultural no escalão decisor em permitir a utilização do AMRJ sob controle (mesmo que parcial) por um ente privado;

→ A ameaça de não haver empresas interessadas em tomar parte na licitação ou mesmo uma empresa (ou consórcio de empresas) adjudicada para tomar parte na PPP deixar de cumprir as cláusulas avençadas, provocando solução de continuidade.

5.2 O contrato, garantias, SPE e a licitação da parceria

A vigência contratual pode ser de 20 (vinte anos), correspondentes a 5 (cinco) PPA, com *recall* de 10 (dez) anos. Os sancionamentos avençados têm de estar equilibrados entre a gravidade da falta cometida e a obrigação assumida, com a possibilidade de atingir a parte pública. Os riscos compartilhados são fundamentais na parceria.

Quanto aos ganhos econômicos da parte privada decorrentes da diminuição do risco, ressalta-se a importância da parceira contar com robusta governança corporativa: transparência, equidade entre os parceiros, prestação de contas e responsabilidade corporativa. As regras a serem estabelecidas têm de considerar critérios objetivos de governança corporativa da SPE, portanto, mostra-se indispensável ao longo da vigência do contrato a atuação permanentemente dos órgãos de controle interno da MB. Destaca, a Portaria/MD

1.851/2014, que os recursos orçamentários, em suporte à contratação da parceria correrão, como regra geral, a conta do planejamento orçamentário e financeiro da Marinha. A execução, a fiscalização e o acompanhamento do contrato da PPP caberá à MB, sem prejuízo da supervisão do MD. Propugnando-se auditoria do órgão de controle externo: TCU.

Quanto a critério de desempenho, deve-se buscar como parâmetros a disponibilidade do meio, em particular, e, no geral, a satisfação dos clientes. Além da previsão do valor a pagar, conforme os serviços a serem prestados anualmente, têm de ser valorados os bens que estarão sob a administração da SPE, haja vista a garantia contratual perfazer 10 (dez) por cento do valor contratado com os acréscimos dos bens a estarem sob o controle da empresa. O contrato deve contar com cronograma físico-financeiro, considerando investimentos e prestação de serviços. Devendo-se tratar o período de manutenção (nos escalões adequados à OMPS) como as características de gerenciamento de projeto sob a abordagem prazo, custos, escopo e riscos.

Na avença, deve-se prever a remuneração e a atualização dos valores. A princípio, deve-se compreender que a contratada será remunerada pelos serviços prestados aos navios e embarcações da MB e ao setor naval privado.

Quanto ao apoio ao setor naval mercante, têm de ser definidos os percentuais da receita auferida a ser repartida entre as partes (Marinha e SPE). Mostra-se cabível a contratação de instituição, sem fins lucrativos ou nos moldes de um PMI, fim realização de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) da parceria, a fim de conhecer as demandas do mercado e os percentuais (SPE, MB e fundos) sobre as receitas com a prestação da serviços, visando a modelagem da PPP e definição de um plano de exploração. Sendo que o vencedor da licitação poderá arcar com as despesas de estudos e projetos de preparação da parceria, desde que haja previsão no instrumento convocatório.

Sobre a manutenção de meios navais, o contrato tem de contar com mecanismos de atualização dos serviços, devendo-se ter atenção à diversidade de tipos de navios (e o ciclo de vida) no inventário da MB, acompanhar os projetos de construção de novos meios (por exemplo, o projeto CCT) e compras de navios por oportunidade. Destacando-se na matriz de risco, entre outros casos, a inclusão de navios com alta prioridade, tais como o Navio-Escola Brasil, os navios com comissões para a Antártica e para operações da ONU. Nesse aspecto, talvez a melhor opção é planejamento de curto e médio prazos para a manutenção dos meios.

É importante mencionar que há outras inúmeras atividades, enquanto receitas acessórias, potencialmente demandadas, tais como: facilidades portuárias às embarcações (offshore e onshore) e às plataformas de petróleo e gás; instalação de placas de energia solar térmica e fotovoltaica (ressalta-se o programa “CON Energia” com foco no mercado livre, eficiência energética e geração distribuída); serviço de transporte marítimo de pessoal e carga AMRJ x BNRJ x Ponta da Armação; apoio às atividades da Escola Técnica do AMRJ (ETAM), enquanto formadora de pessoal técnico especializado; gestão ambiental – carbono zero e coleta de resíduos; administração do refeitório e loja de conveniência, instalação de dormitórios, vestiários e lavanderia para atendimento do pessoal das embarcações em manutenção ou em lay-up.

De maneira objetiva e precisa, devem constar cláusulas que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia. Nesse sentido, deve-se vislumbrar também a possibilidade da cessão de direitos remuneratórios da MB como contraprestação de valores devidos.

A contraprestação da MB, conforme o contrato, em favor da parceria poderá ser:

a) por ordem bancária (SIAFI), ou seja, o orçamento, sendo que os pagamentos das

manutenções contratadas, integral ou parcialmente, ocorrerão, conforme a regular e comprovada prestação do serviço;

b) por outorga de direitos, preposto do agente público, com a cobrança e recebimento de qualquer tarifa ou taxa admitida, estabelecida no contrato, a favor da MB na área do AMRJ,;

c) por outorga de direitos pelo usufruto dos bens de domínio público e cobrança pelos serviços prestados à Marinha ou a terceiros;

d) por outros meios admitidos em lei, havendo, neste caso, a possibilidade de pagamento utilizado na MB, advindo de gestorias da caixa de economias, do municciamento e de suprimento de fundos, compatíveis com as finalidades de tais recursos.

Diante da previsão legal do poder público ter de apresentar garantias, é importante destacar que a Marinha efetuará os pagamentos considerando os serviços devidamente prestados e liquidados.

Nesse sentido, as obrigações contraídas podem ser garantidas pela SPE para operações de crédito por antecipação de receita. Garantidas também via fundo legal (conforme a Lei 13.529/2017), deve ser considerada a possibilidade de um fundo com participação da União.

É cabível, por parte do setor de orçamento e finanças da MB, analisar a viabilidade de constituir um fundo com parte dos receitas obtidas pela Marinha (por exemplo, 0,5% a 2%) com a prestação dos serviços no AMRJ. Ainda nesse sentido, pode-se verificar a legalidade de tais recursos estarem contidos no Fundo Naval, enquanto garantidor da parceria até o limite da Lei. Apresentação de seguro-garantia e outros instrumentos legais. Lembrando que garantias aumentam os custos da parceria.

É necessário considerar que, em processos de concessão ou cessão, a outorga onerosa de direitos sob um bem público (mesmo que reversível) gera pagamento inicial (down

payment) pela contratada. No caso em questão, sugere-se transformar em investimento das instalações fixas do AMRJ (por exemplo, AEN – 89), o valor recebido pela outorga o que contribuirá para a consecução dos reparos e provocará aumento do patrimônio público.

Destaca-se que o Fundo de Marinha Mercante (lei nº 10.893/2004 e resolução do CMN nº 3.828/2009) concede financiamento de até 90% do valor, carência de quatro anos e amortização em vinte anos com taxas de juros de longo prazo mais spread e variação do dólar para projetos de construção e reparos navais.

Considerando uma parceria no AMRJ (contribuição à BID e a cooperação para o desenvolvimento nacional), menciona-se a experiência da Marinha do Reino Unido que, por meio de uma PPP, mantém a Base Naval de Portsmouth, contando com cerca de 17.000 pessoas (além de outros 26.000 empregos indiretos) em reparos de navios, facilidades portuárias e outros serviços. Na área da base, destacam-se ainda museus, incluindo navios, e outras atrações para visitação pública permanentemente. Podem ser obtidos mais dados sobre o empreendimento em Portsmouth, por meio de consultas aos sítios na internet a seguir:

→ <https://www.naval-technology.com/projects/navalportportsmouth/>

→ <https://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/where-we-are/naval-base/portsmouth>

→ <https://www.historicdockyard.co.uk/index.php>

A PPP poderá contribuir para a BID pelo desenvolvimento de mão de obra qualificada, novos fornecedores e negócios. E suporte às atividades da marinha mercante. A contratada parceira poderá explorar a área do AMRJ, prestando serviços demandados por entes privados ou públicos. Podem ser manutenção, reparo, facilidades portuárias e outras atividades compatíveis, sendo que devem constar no contrato cláusula sobre receitas acessórias. Os pagamentos dos serviços serão, em parte, revertidos para a MB. Os serviços de manutenção e reparo de meios navais serão pagos com recursos da dotação orçamentária no

cumprimento das fases da despesa – empenho, liquidação e pagamento.

Verifica-se que buscar parcerias está plenamente considerado no PEM, congregado à obtenção de recursos financeiros o que mostra o alinhamento com a PPP que, por decisão da AAN, pode ser considerado um projeto estratégico. Destaca-se o disposto na AEN-140 sobre “destaques de créditos” e fontes alternativas (para tal caso se enquadram “emendas parlamentares”), é comum dificuldades da plena aplicação daqueles recursos – destaques e emendas – orçamentários na manutenção de meios pela incapacidade legal de executar os serviços, considerando o longo tempo de realização de uma licitação (ver ANEXO).

O citado aspecto limitador na aplicação de recursos poderá ser solucionada pela SPE parceira, haja vista se tratar de empreendimento compatível para executar os serviços e, legalmente contratado. Garantindo a efetividade no uso dos recursos orçamentários, por vezes, postos à disposição extemporaneamente.

Considerando ainda a possibilidade de transferência de cotas (Art. 5-A da Lei da PPP), pode-se entender que o Concedente (a Marinha) deve agir para manter a SPE sob supervisão em amplo aspecto, visando garantir o cumprimento do pactuado.

Na formação de um consórcio que constituirá uma SPE para a celebração do acordo, seria desejável admitir a participação da EMGEPRON (empresa pública não dependente) na parceria, pois poderá contribuir para mitigar os riscos (especialmente, quanto à brevidade na tomada de decisões), considerando a sua *expertise* sobre a MB e estar participando da administração da SPE.

Nos casos de disputas sobre a SPE, não haverá transferência total das cotas societárias para os financiadores da SPE, pois permanecerá um percentual da sociedade sob o controle de um preposto da Marinha. Quanto à constituição de uma SPE, pode-se vislumbrar a

inclusão da EMGEPRON, empresa pública não dependente e braço empresarial da MB, atuando como sócia minoritária detentora das ações em baixos percentuais (por exemplo, até cinco por cento), considerando que, enquanto membro da SPE, a EMGEPRON terá de realizar aporte de capitais no projeto.

A EMGEPRON é constituída, em significativa parte, por militares da ativa e da reserva que carregam os valores da Marinha. Todavia, por ser empresa pública não dependente, precisa gerar receitas próprias.

Considerando que a Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982, que autorizou a constituição daquela empresa pública, dispõe no art. 2º que a EMGEPRON tem por finalidade promover ou executar a manutenção dos meios necessários ao cumprimento da missão das forças navais.

A EMGEPRON poderá exercer suas atividades diretamente ou por meio de subsidiárias. Conclui-se, portanto, que uma SPE para atendimento da PPP pretendida está em consonância com as bases estatutárias daquela empresa.

Cabe destacar que a Emenda Constitucional (EC 95) que estabeleceu o novo regime fiscal também conhecido como “teto de gastos” permite inversões financeiras em empresas públicas não dependentes, conforme passou a constar no inciso IV, § 6º do art. 107 (BRASIL, 2016a).

O contrato da parceria é decorrente de procedimento de licitação, na modalidade concorrência, nos molde da Lei de Licitação. Previamente deve contar com autorização da autoridade competente (neste caso o DGMM) fundamentada em estudo técnico (EVTEA). Em suma, o estudo deverá mostrar a conveniência e oportunidade da contratação com as razões que indicam a opção pela PPP.

Deve-se demonstrar os possíveis ganhos para a MB e para a sociedade, com o

aumento da disponibilidade dos meios navais de maneira sustentável – menciona-se a Lei nº 13.249/2016 (PPA 2016 a 2019), indicador “Meios operativos da Marinha, na condição de pronto para operar” com a taxa de 48% (BRASIL, 2016b, anexo I). Portanto, considerando tal patamar, à guisa de exemplo, pode-se propor metas a serem alcançadas ou mantidas.

Como contribuição para o desenvolvimento nacional, enquanto fator de indução da economia, a SPE levará à geração de empregos diretos e indiretos, sendo, portanto, conveniente.

Vislumbra-se uma janela de oportunidade diante da demanda de serviços da indústria de petróleo e gás, principalmente, nas bacias petrolíferas de Campos, Espírito Santos e São Paulo.

Faz-se necessário definir as características físicas e capacidades do AMRJ: cais, diques, bombas, oficinas, almoxarifados, armazéns, guindastes fixos, etc. Fixando metas de melhor aproveitamento e desenvolvimento do Arsenal. No item 1 do APÊNDICE, verifica-se a área, instalações e equipamentos.

Devem ser consideradas, também, as estimativas de custo dos serviços a serem prestados à MB e seus impactos orçamentários, bem como a previsão de receitas acessórias, haja vista que tais estimativas influenciaria a alocação dos recursos no orçamento da Marinha com a previsão para cumprir as obrigações assumidas em compatibilidade com a LDO e a LOA. Em função da parceria, cumpre haver respaldo da AAN, via Compromisso Futuro, por exemplo. É importante lembrar que o processo será submetido ao CGP, via SG/MD e SEORI.

O objeto (“manutenção de navios de superfície, embarcações militares, civis e facilidades portuárias no AMRJ com o desenvolvimento de atividades em suporte à indústria de petróleo e gás naquele estaleiro”) deve estar previsto no PPA. Portanto, é o caso de fazer constar no estudo técnico de viabilidade o “indicador de disponibilidade de meios navais”. Tal

indicador está definido no PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016b, anexo I). Provavelmente, o mesmo indicador estará registrado no próximo PPA 2020-2023. Pesquisa sobre o mercado de petróleo e gás e suas demandas também deve estar contemplada no EVTEA.

O processo de concessão cumprirá o princípio da publicidade: fases interna (parecer de advogado da CJU/AGU) e externa (devida publicação do edital em jornais e DOU). Ressalte-se a adoção da modalidade concorrência.

Quanto ao licenciamento ambiental, a princípio, as atividades futuras, qualitativamente, não serão diferentes das atuais com provável aumento da prestação de serviços. Talvez não haja necessidade de novas licenças ambientais para as atividades de reparo. Contudo a SPE, enquanto novo empreendimento privado, ficará sujeita a inúmeros questionamentos e exigências por parte dos órgãos de controle ambiental. Nesse sentido, devem estar previstas no “plano de exploração da PPP” atividades com maior sustentabilidade ambiental, anteriormente mencionadas: instalação de placas de energia solar térmica e fotovoltaica; gestão ambiental (por exemplo, carbono zero e coleta de resíduos); cumprimento do “livro verde” do Ministério da Defesa e conformidade com o EVTEA.

A MB deverá estabelecer o planejamento do seu programa de manutenção para cada ano fiscal estabelecendo, pelo menos, classes de navios a serem considerados em reparo para cada ano ou cotejar por meio de patamar histórico os diversos tipos de manutenções realizadas. Definir premissas e metodologia de cálculo na compatibilidade das despesas com a LDO e a LOA, considerando as receitas advindas com a parceria, respaldado pela AAN em documento julgado adequado.

A PPP requerida para o AMRJ não se refere a obras de engenharia, contudo provavelmente haverá algumas manutenções complexas, atinentes aos serviços de engenharias naval, mecânica e elétrica para navios. Tanto quanto possível deve-se prever no

“plano de exploração” a indicação de tais serviços de engenharia. Portanto, tem de ser definido para a PPP um “plano de exploração” definindo os negócios a serem administrados pela SPE com a divisão das receitas obtidas e as contrapartidas em termos de benfeitorias no AMRJ necessárias à execução dos serviços de manutenção.

Quanto ao certame que selecionará a melhor empresa (provavelmente um consórcio), um dos itens relacionados sobre a proposta de preços é o critério de desempate, havendo igualdade de condições, a proposta de empresa brasileira terá preferência. Diante da possibilidade de participação de empresa estrangeira, pode-se aduzir a fragilidade de contribuição à BID. À guisa de sugestão, não se deve adotar licitação internacional, considerando justamente o apoio à BID.

Quanto aos critérios de capacidade técnica (relacionada aos critérios e pesos da proposta técnica), caberá decidir a que ramo (um ou mais) de atividade a licitante deverá pertencer e exigir a apresentação dos documentos técnicos, jurídicos e administrativos compatíveis. Por exemplo, licitante dotada de competências enquanto empresa de engenharia, estaleiro, operadora portuária, agência de navegação ou indústria pesada. Com a possibilidade de comgregar competências e minimizar os riscos.

Deve constar no edital indicação de receitas alternativas por meio de um plano de exploração (decorrente da modalegem decorrente do estudo da demanda com itens a serem observados ao longo do tempo com o amadurecimento da parceria), direitos e obrigações no caso de alterações e expansões. Importante destacar a proximidade do Arsenal de Marinha com a região central da cidade do Rio de Janeiro e a revitalização da área portuária o que pode sugerir outros serviços a serem prestados.

Os critérios compatíveis e objetivos no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta são relacionados a constituição de um consórcio (inclusive

financiadores) que se mostra imprescindível, principalmente acatando-se a participação compulsória da EMGEPRON (com baixo percentual de participação societária). No sentido da empresa líder no consórcio é compreensível que seja compatível com as cotas na SPE.

Ainda sobre a participação de consórcio no certame. A complexidade desse tipo empreendimento mais do que sugere o consórcio, torna-se um imperativo a constituição de consórcio (ressalta-se a participação da EMGEPRON), pois permite a reunião de empresas com *expertises* distintas e complementares, por exemplo, empresa de engenharia e agência de navegação ou estaleiro privado. Nesse sentido, deve haver o documento público ou privado de constituição do consórcio subscrito por todas elas. A definição formal da empresa líder do consórcio. Cada consorciada apresentará todos os documentos para habilitação. Uma empresa consorciada não poderá ser licitante isoladamente ou em outro consórcio. Sendo o vencedor um consórcio, deverão ser tomadas as medidas para a constituição do consórcio.

Considerando os bens reversíveis, trata-se de item de importância, considerando a possibilidade de se realizar investimentos fixos e móveis no AMRJ, pois se trata de empreendimento BOT ou BOOT. Portanto, todo acréscimo patrimonial deve estar devidamente registrado na SPE para posterior transferência ao Arsenal ou mesmo à EMGEPRON, conforme decidido pela AAN e compatível com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Os critérios (sob o enfoque jurídico) que envolvem a apresentação e classificação das propostas, fase de lances e análise dos documentos de habilitação da proposta vencedora, inclusive quanto à constituição do consórcio e as capacidades das empresas, devem ser objeto de estudos, dependente da modelagem jurídica, contando com a assessoria da DAdM.

Se for considerado adequado e estabelecido no edital, as despesas efetuadas para a consecução do processo da PPP poderão ser ressarcidas pelo vencedor do certame.

Nos procedimentos de escolha da melhor proposta, é possível definir no edital, na fase de julgamento das propostas, definindo, inicialmente, a qualificação das propostas técnicas. De maneira que serão desclassificadas e, portanto, retiradas das etapas posteriores do certame, as licitantes que não atingirem pontuação mínima na parte técnica. Tal item dá respaldo à adoção de proposta técnica como condição precípua de escolha.

O certame licitatório (caso assegurado no edital) pode contar com fase de lances, permitindo a redução de preços. Igualmente, é possível prever saneamento de falhas, correção de informações incompletas e outras correções formais no curso do procedimento licitatório, desde que no prazo fixado no instrumento convocatório.

Pode estar previsto no edital a inversão de fases. Iniciando-se com a classificação das propostas. Decidida a melhor proposta (sob os aspectos técnicos e financeiros), passa-se aos documentos de habilitação apenas da proposta melhor classificada. Em caso de inabilitação, verifica-se os documentos de habilitação do segundo melhor classificado e assim, sucessivamente, até haver licitante habilitado, respeitadas a ordem de classificação e os requisitos do edital. Após o qual será proclamado o vencedor e a ele adjudicado o objeto.

É importante destacar que, antes de iniciar o procedimento licitatório, faz-se necessária a apresentação do sumário executivo (previsto na Portaria/MD 1.851/2014 e na Circular da SGM) da proposta de PPP à SG/MD e, posteriormente, à CGP, trata-se de ação no escalão político-estratégico que na prática permitirá ou não o prosseguimento do processo licitatório da PPP. Portanto, não é exagero considerar uma apresentação de Membro do Almirantado sobre as necessidades de estabelecer a parceria no AMRJ (oportunidade e conveniência) na busca da eficiência e eficácia na manutenção dos meios navais de superfície, garantindo a efetividade na aplicação dos recursos públicos (de toda ordem) postos a disposição da MB, consoante a PND, END e o PEM, em contribuição à BID. Além dos

benefícios à sociedade, sendo mais visível a criação de empregos diretos e indiretos.

Faz-se mister expor a necessidade de modernização do AMRJ. Considerando a PPP, será possível, também, a utilização das áreas ociosas do Arsenal em prol do setor marítimo, considerando a demanda da indústria do petróleo. Nesse caso, em cooperação ao desenvolvimento nacional, cabível às FA, enquanto atribuição subsidiária.

Ainda sobre a Portaria do MD, verifica-se que a manutenção é tema elegível para uma parceria. Constata-se a prioridade haja vista a busca da recuperação e desenvolvimento de manutenção dos navios de superfície, por tratar-se de capacidade irremediável da Força Naval. Destaca-se que os serviços pretendidos serão realizados para atender meios operacionais bélicos. A celebração da parceria possui potencial para conduzir a logística de defesa (navios de guerra) e mobilização de navios mercantes em um novo patamar. Cabe lembrar a experiência da Marinha Inglesa que por meio de uma PPP mantém a Base Naval de Portsmouth. Reitera-se que aumentar a capacidade de manutenção de meios navios de superfície é uma importante contribuição à logística de defesa.

5.3 Esboço para o teste de viabilidade da PPP no AMRJ

Segue-se, sumariamente, um esboço para um teste de avaliação, segundo os critérios de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade (de acordo com o disposto pela EGN, disponível em https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/eem/eem/eem_5.htm) para verificar a viabilidade da PPP.

Muitos dados e informações somente ficarão disponíveis após a realização do EVTEA, em especial sobre o aspecto econômico-financeiro. Importante ressaltar que a PPP perpassa o ambiente Marinha do Brasil, possuindo um viés político, haja vista o decreto da

CGP e a Portaria/MD sobre uma PPP. Portanto, ultrapassa, formalmente, o nível decisório do CM.

Os navios realizarão manutenção com ou sem uma PPP. De forma que neste teste serão pontuadas duas linhas de ação (LA): a PPP e a situação atual, ou seja, não fazer nada. Manter a situação do AMRJ na forma como se encontra atualmente. Em suma, LA1 é a PPP e a LA2 é permanecer a situação atual.

5.3.1 Delineamento do teste de adequabilidade

Os parâmetros de adequabilidade são pertinência, integridade, campo da abordagem e oportunidade.

Há pertinência na PPP, considerando que os instrumentos legais estão devidamente postos à disposição para a contratação. A parceria proposta é capaz de atender os documentos de alto nível: PND e END (considerando os objetivos VII, IX, X, XI e as orientações 7.4, 7.12, 7.18) e o PEM (TABELA I, EN-5 e DIPNAV A-4, F-2, M-7, M-8, M-21, M-22 e N-4), sendo uma decisão que atende o nível estratégico da MB.

Na Marinha, os OBNAV, EN e AEN (a seguir relacionados) embasam a necessidade de aumentar a capacidade logística, no que concerne a manutenção. Portanto, a PPP no AMRJ mostra-se com integridade e no campo de abordagem do decisor.

No setor ComOpNav, há a AEN-88 para o aperfeiçoamento da manutenção de embarcações, portanto uma PPP considerando que as OMs do SSTA que, assim desejarem, poderão desenvolver a manutenção de embarcações a partir da SPE parceira. À guisa de exemplificação, menciona-se a CPRJ, próxima ao AMRJ;

Quanto às AEN diretamente relacionadas a uma PPP:

- a AEN-55 que trata da revitalização das FCN, necessariamente a ocorrer no Arsenal, é condizente com uma PPP;
- a AEN-89 diz respeito a melhoria da infraestrutura do AMRJ, por conta da outorga da concessão administrativa à SPE parceira;
- as AEN-90 e 91 são ferramentais de planejamento desejável que possibilitará elementos de controle na aferição de eficiência e eficácia dos serviços prestados na PPP;
- as AEN-92, 95 e 96, no que se refere à manutenção de meios navais de superfície no AMRJ, são a própria PPP.
- as AEN-126 e 128, em prol do aprimoramento e desenvolvimento da gestão estratégica, conduzem a uma visão dos grandes reparos dos meios navais serem realizados na concepção estratégica contemporânea e que as atividades (construção e manutenção) no AMRJ devem estar segregadas, portanto, alinhadas com uma PPP de manutenção.
- as AEN-139 e 140, no setor SGM, em prol da melhoria da gestão dos recursos financeiros e desenvolvimento da gestão estratégica, são a busca de parcerias e novas fontes de recursos. Portanto, é plausível uma PPP. Considerando a circular 12/2018/SGM (reeditada), pode-se deduzir que é a PPP instrumento cabível.

Há, também, a Diretoria-Geral de Navegação (DGN), recentemente cindido do ComOpNav, contando com inúmeros navios sob subordinação. Todavia, os instrumentos de planejamento de alto nível daquele ODS dizem respeito às atribuições da MB enquanto autoridade marítima (a DGN não possui diretamente uma relação OBNAV → EN → AEN com a PPP no AMRJ), contudo é importante destacar que a maior parte das AEN daquele ODS é cumprida, contando com navios e embarcações o que, genericamente, pressupõe manutenções e, em particular, o PROGEM.

Quanto às DIPNAV, verifica-se que o mais alto nível estratégico naval orienta os diversos setores na consecução de atividades compatíveis com a PPP. São elas: A-4 com ganhos de eficiência; F-2 proposição de parcerias com a possibilidade de novas fontes de recursos; M-7 melhorias específicas no AMRJ; M-8 recuperação administrativo-financeira do AMRJ; M-21 reavaliação a manutenção dos NpaOc; M-22 otimização do PROGEM (navios subordinados à DGN, também); N-4 manutenção das embarcações das OMs do SSTA.

Quanto à oportunidade, importante destacar, inicialmente, que não há um período de tempo determinado para implantar a parceria. Todavia, nos critérios da CGP, o objeto da PPP terá de ser demonstrado enquanto conveniente e oportuno.

Reitera-se que a PPP no AMRJ, sob o aspecto legal e institucional, considerando os documentos do nível político-estratégico do MD e da MB, é adequada. Cumpre destacar que a opção pela PPP talvez venha a requerer entendimentos da AAN com os membros da CGP.

Cumpre ressaltar a análise do ambiente interno sob o enfoque da fraqueza: “A fraqueza diante da possibilidade de ser refutada a adoção da PPP, por haver uma barreira cultural no escalão decisor em permitir a utilização do AMRJ sob controle (mesmo que parcial) por um ente privado.”

5.3.2 Delineamento do teste de exequibilidade

Enquanto exequível, o projeto deve ser aprovado nos parâmetros de disponibilidade de pessoas, de recursos materiais, de recursos financeiros, de recursos tecnológicos e de tempo.

Quanto à disponibilidade de pessoas, a PPP conduz, primordialmente, à prestação

de serviços (resumidamente, manutenção de máquinas, motores, obras vivas e obras mortas de navios de superfície), ficando a empresa parceira responsável pela execução, por meios próprios ou “terceirização” dos serviços.

A Marinha (ou AMRJ) ficará com a responsabilidade da gerenciamento e fiscalização da manutenção requerida. Uma questão abordada pelo Prof. Carlos Cova diz respeito se a equipe de técnicos não deter a capacidade para elaborar o edital e acompanhar o contrato de prestação de serviços.

A PPP tem um caráter multidisciplinar o que exigirá o esforço de mais de um setor da MB. Por outro lado, atualmente, toda a MB passa pelo problema de aposentadoria de servidores civis, sem que haja autorização para realizar novos concursos. O Arsenal e bases sofrem ainda mais, devido a perda de pessoal técnico especializado (itens 8 e 9 do APÊNDICE). Tal questão está posta na DIPNAV P-6. Portanto, nesse aspecto uma PPP pode contribuir para mitigar os efeitos da saída de servidores civis. Também nesse sentido, ressalta-se a ETAM, enquanto instituição para a formação de técnicos especializados. A AEN-95 pugna o setor do material contar com pessoal capacitado em planejamento estratégico, gestão estratégica, gestão de projetos, gestão do conhecimento e gestão de riscos.

Quanto aos recursos materiais, a PPP poderá contribuir para melhoria do parque industrial do AMRJ, considerando os investimentos gerais (outorga de concessão, obras e aquisição de equipamentos) que podem ser previstos e, enquanto bens reversíveis, ficarão de posse da Marinha. Dependendo de cada caso BOT ou BOOT. A situação atual parece mostrar sinal de desinvestimento, considerando o discriminado na AEN-89 e na DIPNAV M-7.

Quanto aos recursos financeiros, uma PPP deve ter o valor mínimo de dez milhões de reais. Pode ser observado no TABELA 2 que, nos anos de 2015 a 2017, os valores provisionados ao AMRJ superam o valor mínimo. Ressalta-se que nas atividades do contrato

da parceria devem estar previstas receitas adicionais ou acessórias, pela prestação de serviços ao setor de petróleo e gás. Tais receitas também será revertida em parte para a Marinha. Na situação atual, o AMRJ consegue de maneira limitada (e com contestação do TCU), alocar atividades e áreas ociosas da infraestrutura para atender demandantes do mercado.

Quanto ao aspecto tecnológico, não há elementos tecnológicos relevantes. Contudo a PPP poderá contribuir no desenvolvimento de sistema para o controle da manutenção, condizente com as AEN-90 e 91. Considerando a AEN-92, talvez seja a própria PPP a alternativa buscada junto à indústria nacional.

Quanto à disponibilidade de tempo, pode-se afirmar que o término de um processo de PPP levaria um tempo considerável, haja vista que, já na fase interna, demandará muito tempo com pesquisa de mercado (demanda por serviços portuários e de manutenção pelo setor de petróleo e gás), modelagem econômico-financeira, modelagem jurídica, planejamento das manutenções dos navios da MB (considerando pelo menos um PPA) e, em seguida, apresentação à SG/MD e ao CGP.

O processo administrativo, na fase externa, poderá demandar audiência pública, a fim dar ampla divulgação aos possíveis interessados. Além de estar sujeito a impugnações e ações judiciais que podem sobrestar o processo.

Por outro lado, considerando a LA2 (manter a situação atual), os serviços prestados atualmente, em observância à legislação sobre licitações, também demandam muito tempo para finalização. Durante visita de estudos do C-PEM ao CINDACTA IV (Força Aérea Brasileira), Manaus, em 8 de agosto de 2018, chamou atenção uma tabela de tempo das modalidades de licitação (ANEXO) no setor de aquisições daquela OM (apoiada em licitações pelo Grupamento de Apoio de Manaus / GAP-MN).

Para a montagem da matriz de exequibilidade para cada LA, será necessário conseguir com o decisor alguns limites, em especial, o de tempo. Contudo, na comparação entre as LA, a PPP suscita crer na sua exequibilidade, exceto se for considerado que o tempo é um fator muito relevante.

5.3.3 Delineamento do teste de aceitabilidade

Neste teste, os parâmetros das duas LA são dispostos em uma matriz. Serão definidos critérios objetivos e analíticos. Portanto, quanto à manutenção, devem ser mensurados os indicadores, típicos de manutenção, por exemplo, manutenibilidade, disponibilidade (de meios navais) e apoiabilidade. E indicadores analíticos (considerando a realização do EVTEA) como contribuição à BID, cooperação ao desenvolvimento nacional e logística de mobilização. Faz-se necessário conseguir com o decisor os pesos para cada critério apontado. Importante ressaltar que os critérios adotados podem, em uma PPP, ser designados como elementos de avaliação no recall, caso adotado.

Após a valoração dos critérios, tem-se o resultado aritmético de cada LA.

6 CONCLUSÃO

Uma parceria público-privada é uma concessão decorrente de uma licitação na modalidade concorrência. Em tal forma de contratação, decorrente de uma legislação específica, as relações entre as partes visam entregar bens e serviços a uma comunidade ou à própria administração pública, com a divisão de riscos do negócio. Concluso o certame licitatório, a celebração de um acordo plurianual (mais de cinco anos) ocorrerá entre o poder concedente e uma SPE constituída para tal fim com a apresentação das devidas garantias legais. A nova empresa (deve operar sob a cooperação Estado e setor privado) deve providenciar capitais adicionais (por meio de financiamentos, se necessário), dotar o objeto de capacidades alternativas de gestão e implementação dos serviços, adicionar valor ao consumidor e ao público em geral, garantir a identificação das necessidades e a otimização dos recursos, sob o enfoque do estrito controle que, nos dias atuais, denomina-se governança corporativa, em busca da efetividade do empreendimento.

Uma proposição de uma PPP no setor de Defesa tem de ser concebida, como uma empreitada que atenda aos ditames políticos-estratégicos: a PND, a END e, especificamente, na Marinha, o PEM. O planejamento de alto nível da MB, seus objetivos, estratégias e ações navais permitem considerar tal forma de parceria para o setor de manutenção dos meios navais no Arsenal de Marinha e, adicionalmente, contribuiria com a prestação de serviços ao setor de marinha mercante, em especial, o setor de óleo e gás, desenvolvido no litoral sudeste, devendo ser concebido prévio estudo sobre a demanda por facilidades portuárias desse mercado. Com potencial, ao mesmo tempo, em contribuir para o fortalecimento da BID.

No AMRJ, o apoio logístico, por meio da função manutenção, com ou sem PPP, tem de estar alicerçado na gestão estratégica com o foco na efetividade e eficácia, proporcionando

aos navios clientes, ao longo do seu ciclo de vida, bens e serviços para o aumento da sua disponibilidade e outros indicadores de resultados, condizentes com os projetos (em nível estratégicos para a MB) a serem firmados, considerando: preços, prazos, escopos e gestão de riscos. Os recursos orçamentários provisionados, nos últimos anos, àquela OM industrial demonstram que os valores estão condizentes com a consecução de uma PPP.

Para que haja uma SPE, dotada de capacidade, a sua constituição deve contar com empresas reunidas em consórcio, a partir de suas *expertises*, pelo menos (a serem consideradas nos julgamento e classificação das propostas técnicas do procedimento licitatório), nas áreas de manutenção de embarcações e operador logístico, pelo menos. Nesse ínterim, a participação da EMGEPRON na SPE mostra-se desejável, a fim de propiciar melhor sinergia entre os parceiros e agilidade de articulação no ambiente militar naval, além das receitas advindas com a exploração que poderá embolsar. Faz-se mister lembrar que se trata de empresa pública não dependente,, sendo que a legislação, propiciando a sua criação, permite a execução de manutenção de material da MB.

A Marinha desenvolve o projeto de construção das CCT, cujas notícias dão conta da necessidade de manutenção futura dos novos navios a serem realizadas nas instalações do Arsenal de Marinha. Portanto, sendo válida tal afirmativa, restará como única opção legalmente viável de exercer tal atividade, no arcabouço jurídico atual, a constituição de uma SPE, igualmente como uma forma de parceria, sob os auspícios do órgão de controle externo. Contudo, e os demais navios? A manutenção deles estará coberta por tal concessão administrativa?

Sugere-se a realização de doutorado acadêmico sobre o assunto parceria público-privada na área de manutenção de navios para Marinha do Brasil que possibilite obter junto ao mercado dados de oferta e demanda para concluir a viabilidade da PPP.

REFERÊNCIAS

BRICK, Eduardo S., CÔRTEZ, André Luís de A. **Sistema de informação para suporte a projeto, implantação e gerenciamento de cadeias logísticas de manutenção de sistemas técnicos militares.** Niteroi, RJ: SPLOLM, 2006. 103 p. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/spolm/sites/www.marinha.mil.br.spolm/files/arq0026_0.pdf. Acesso em: 22 abr. 2018

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 de dezembro de 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-300: Plano Estratégico da Marinha.** 3 rev. Brasília: 2017a.

_____. _____ . **EMA-400: Manual de Logística da Marinha.** 2 rev. Brasília: 2003.

_____. Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. **Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal – CGP e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 de março de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de junho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982. **Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de junho de 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7000.htm. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. 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.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

_____. 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

_____. 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 de janeiro de 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de dezembro de 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13529.htm#art6. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional (versão preliminar).** Brasília, DF, 2016c. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. **Livro Verde. Defesa & Meio Ambiente – Preparo com Sustentabilidade.** Brasília, DF, 2017c. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/defesa_e_meio_ambiente/livro_defesa_e_meio_ambiente.pdf. Acesso em: 9 jul. 2018.

_____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 21 abr. 2018c.

_____. Portaria Normativa nº 1.851, de 24 de julho de 2014. **Dispõe sobre as diretrizes para a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos projetos de parcerias público privadas (PPP) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de julho de 2014 (edição nº 141, Seção 1, pág. 14). Disponível em: http://www.lexmagister.com.br/legis_25760690_PORTARIA_NORM. Acesso em: 29 mai. 2018.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. Circular nº 12/2018, de 20 de dezembro de 2017. **Parceria Público-Privada**. Brasília: 2017d.

_____.Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p.

COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de estruturação de concessões e parcerias público-privadas / Carlos José Guimarães Cova**. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2017. 184 p.

FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. ed. rev. e amp. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

APÊNDICE

ENTREVISTA PARA TESE – C-PEM 2018

Oficial-Aluno: C-PEM 2018

Curso: C-PEM 2018 (Curso de Política e Estratégia Marítimas)

OM: Escola de Guerra Naval (EGN)

Telefone : (021) 999999999 (celular)

E-mail: cpem@marinha.mil.br (funcional)

Disciplina: TESE

Motivo da entrevista: Referência bibliográfica para Tese.

Tema da Tese: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.

Título da Tese: A Parceria Público-Privada (PPP) no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro: A manutenção de meios de superfície.

PERGUNTAS

ESTRUTURA FÍSICA DO AMRJ

1- Quais são as estruturas físicas do AMRJ próprias para atracação e reparos navais? Solicito indicar, por áreas no plano do AMRJ, linhas de cais (distâncias e calados), diques (quantidades e dimensões), bombas de grande porte utilizadas (quantidades, vazão e potência), Guindastes (móveis, fixos e suas capacidades).

R: As estruturas físicas do AMRJ próprias para atracação e reparos navais são dispostas conforme a tabela a seguir:

1.1 Cais de atracação

Cais	Seção	Comprimento (m)	Calado (m)
Leste	A	116	8
	B	116	8
Norte	A	140	9
	B	140	9
	C	140	11
	D	140	11
	E (Cais do Minas)	170	8
Oeste	A	100	10
	B	100	7
Sul	A	97	5,5
	B	97	5,5
	C	97	5,5

1.2 Diques

Tipo	Diques	Comprimento Utilizável (m)	Calado Entrada (m)
Seco	Alte Régis	253,64	11,6
	Alte Jardim	165,15	7,03
	Santa Cruz	88,45	4,55
Flutuante	Alte Schieck	100	11,5

1.3 Carreiras

Carreira	Comprimento (m)	Boca (m)	Declividade
1	210	36	6%
2	116	25	6%

1.4- Bombas de grande porte utilizadas:

Alte. Régis:	Alte. Jardim / Alte. Sta. Cruz
Potência: 700kW / 950HP;	Potência: 240kW / 300HP;
Tensão: 6,3kV;	Tensão: 6,3kV;
frequência: 60Hz;	frequência: 60Hz;
Trifásico, de indução tipo gaiola de esquilo;	Trifásico, Tipo síncrono
Rotação: 223RPM;	Rotação: 333RPM;
Vazão de 17.500 m3/hora	Vazão de 9.000 m3/hora
Quantidade: 3	Quantidade: 2

1.5 Guindastes

Equipamento		Capacidade	Localização
Guindaste Elétrico 3	DEMAG	10 t	Cais Oeste
Guindaste Elétrico 4	DEMAG	10 t atualmente restrito a 3,5ton	Dique Alte Régis
Guindaste Elétrico 5	GEVISA	10 t	Dique Alte Régis
Guindaste Elétrico 6	DEMAG	10 t	Cais Norte
Guindaste Elétrico 8	GEVISA	15 t	Dique Alte Jardim
Guindaste Elétrico Grua Fixa 9	PINGON	6 t	Dique Alte Jardim
Guindaste Elétrico Grua Fixa 10	PINGON	6 t	AMRJ 249
Guindaste Elétrico Grua Fixa 11	PINGON	11 t	Carreira 1 e 2
Guindaste Autopropelido 21 128-96-I	CLARK 720	20 t	Móvel
Guindaste Autopropelido 22 128-79-I	CLARK 714	12,7 t	Móvel
Guindaste Autopropelido 23 128-88-I	MADAL	9 t	Móvel
Guindaste Autopropelido 24 128-83-I	CLARK 714	12,7 t	Móvel
Guindaste Autopropelido 25	MADAL	10 t	Móvel
Guindaste Autopropelido 26 128-144-I	GROVE	30 t	Móvel
Guindaste Autopropelido 27 128-145-I	MADAL	10 t	Móvel

QUESTÕES

ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

2- Após consulta ao “portal da transparência” foi verificada existência de dois CNPJ para o AMRJ, quais são tais CNPJ/NOMES e a que se destinam?

R: Existem duas UG (Unidade Gestora), a 41000 UG Industrial e a 41002 UG de Apoio e Base, porém ambas estão atreladas ao mesmo CNPJ 00.394.502/0014-69 em nome do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

3- Considerando os CNPJ, quais os valores totais de provisão recebidas nos anos de 2015, 2016 e 2017?

R: Os valores total de provisão recebidos nos últimos três anos são descritos conforme a seguir:

3.1 UG 41000 – Industrial

2015 – 119.579.575,17;
2016 – 155.398.829,16; e
2017 – 176.598.896,78.

3.2 UG 41002 – Apoio e Base

2015 – 29.094.518,94;
2016 – 44.299.302,22; e

2017 – 65.574.725,03.

4- Considerando os dois CNPJ e a prestação de serviços de reparos navais, quais os valores pagos a título de contratação de execução indireta de pessoal com dedicação exclusiva (terceirização) no ano de 2017?

R: O AMRJ não contrata mão de obra, as terceirizações referem-se à contratação de serviços.

5- A título de investimento, quais os valores com aquisição/contratação de estruturas fixas, de maquinários e equipamentos em geral para a área industrial nos anos de 2015, 2016 e 2017?

R: 2015 – 14.107.766,05;
2016 – 40.947.158,09; e
2017 – 5.157.332,96.

LICITAÇÕES E CONTRATOS

7- Quais as quantidades de processos e contratos, atinentes à área industrial nos anos de 2015, 2016 e 2017. Por modalidade: Pregão, Convites, Tomadas de Preços, Concorrências, Inexigibilidades, Dispensas (exceto incisos I e II)?

R: As quantidades de processos e contratos atinentes a área industrial, estão expostos conforme a seguir:

CÓDIGO	MODALIDADES	QUANTITATIVO			
		2015	2016	2017	2018
2	CONVITE	3	0	1	0
3	TOMADA DE PREÇO	1	0	3	1
4	CONCORRÊNCIA	8	2	5	1
6	DISPENSA DE LICITAÇÃO	2	3	4	1
7	INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	4	3	5	10
9	ADESÃO	3	3	8	3
12	PREGÃO	32	10	30	28
	$\Sigma=$	53	21	56	44

PESSOAL

8- Considerando somente a área industrial, quais os quantitativos de pessoal, sendo: Militares – Of. Sup. Of. Int. Of. Sub. e praças (incluir TTC e Of. RM2 separadamente). Servidores Civis – Nível Superior, médio e auxiliar?

8.1 - Militares

Posto / Graduação	Condição	Quantidade
Of. Sup	Ativa	7
	TTC	2
Of. Int.	Ativa	17
	TTC	0
Of. Sub	Ativa	29
	TTC	0
	RM2	27
Praças	Ativa	522
	TTC	11
	RM2	56

8.2 Civis

Nível	Quantidade
Superior	39
Médio	853
Auxiliar	118

9- Considerando aposentadoria de servidores civis, quais as quantidades de servidores civis (por nível) conseguiram a aposentadoria nos anos de 2015, 2016 e 2017? Caso haja, qual a previsão de aposentadorias em 2018 e 2019?

Obs.:

- Os dados para previsão de aposentadoria estão baseados nas exigências da Emenda Constitucional nº 47/2005;
- Está sendo considerado o tempo especial insalubre (1.4 para homens e 1.2 para mulheres) do período celetista para todos os SC; e
- Foram incluídos os tempos de serviço extra-Marinha (Militar e INSS) apenas os casos que já possuem portaria de averbação.

APOSENTADOS DE 2015 A 2017 DO AMRJ-20

NÍVEL	CARREIRA	2015	2016	2017	TOTAL
NS	ETM	2	1	1	4
	CTM	0	0	2	2
	PGPE	0	0	0	0
NI	CTM	49	59	84	192
	PGPE	3	2	7	12
NA	CTM	0	5	0	5
	PGPE	0	0	1	1
TOTAL		54	67	95	216

PREVISÃO DE APOSENTADORIA – EFETIVO DO AMRJ-20

NÍVEL	CARREIRA	2018	2019	TOTAL
NS	ETM	10	1	11
	CTM	1	0	1
	PGPE	2	0	2
NI	CTM	222	66	288
	PGPE	25	5	30
NA	CTM	26	8	34
	PGPE	3	1	4
TOTAL		289	81	370

Data: 19 Jul2018.

Posto / Nome: CMG (EN) CARLOS JOSÉ PEIXOTO.

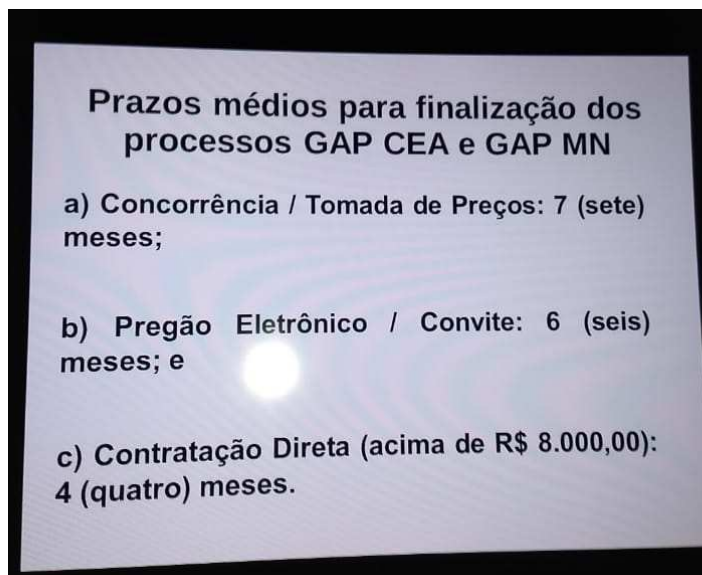
Cargo/ Função: Vice-Diretor Técnico (AMRJ-20).

OM: ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO.

ANEXO

Tabela no CINDACTA IV – tempo por modalidade

(GAP/MN)



Obs: Dados obtidos durante viagem à Manaus. Visita de estudos ocorrida em 8 de agosto de 2018.