

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CF (IM) MARCELO FERNANDES REBELLO

O EMPREGO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA MANUTENÇÃO  
DE NAVIOS E REVITALIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DA BASE NAVAL  
DE ARATU

Rio de Janeiro

2020

CF (IM) MARCELO FERNANDES REBELLO

O EMPREGO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA MANUTENÇÃO  
DE NAVIOS E REVITALIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DA BASE NAVAL  
DE ARATU

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (IM) Denys Sodré Barroso

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2020

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Cleber e Alice, pelo amor e apoio incondicional, que tanto contribuíram para a minha formação pessoal e profissional.

À minha amada esposa Priscila pelo carinho, paciência e compreensão, tornando possível a concretização deste trabalho. Você é meu porto seguro.

À minha querida filha Beatriz, por dar um novo sentido à minha vida, motivando-me a ser uma pessoa melhor.

Ao meu orientador CF (IM) Sodré, pelos ensinamentos e orientações que nortearam a confecção desta pesquisa.

À Seção de Logística do Comando do 2º Distrito Naval, onde servi por cerca de oito anos, pela experiência e aprendizado únicos vivenciados.

Por fim, agradeço a Deus pela saúde e perseverança, permitindo superar os obstáculos impostos e concluir mais esta importante etapa acadêmica.

## RESUMO

O propósito deste estudo é analisar a viabilidade e apresentar as vantagens e desvantagens da implantação de infraestrutura, manutenção e operação da Base Naval de Aratu (BNA), por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP). Diante das restrições orçamentárias enfrentadas pela Marinha do Brasil (MB) ao longo dos anos, a implementação da PPP na BNA revela-se como uma possível solução para a manutenção de navios e realização dos investimentos referentes ao seu Plano de Revitalização. Mesmo tendo conquistado a Autonomia de Gestão, a referida Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais (OMPS-I) necessita de elevado aporte de recursos financeiros para adequação de sua infraestrutura. O contrato da PPP possibilita a cooperação de dois importantes setores da sociedade, com o objetivo de obter melhor qualidade na prestação de serviços aos cidadãos brasileiros. Dessa forma, a parceria é uma alternativa que utiliza a iniciativa privada para o financiamento de projetos públicos de grande porte. A pesquisa é relevante por buscar uma forma eficiente de aumentar a disponibilidade dos navios da MB e, conseqüentemente, contribuir para o cumprimento da missão da instituição como um todo. Foram apresentados os documentos que conferem a base teórica do estudo e analisados dois exemplos internacionais de PPP na manutenção de navios, como forma de mostrar o amparo legal e aproveitar as lições aprendidas de outros Estados, respectivamente. Em seguida foi demonstrada a conjuntura da BNA e seu contexto estratégico, como forma de visualizar as importantes necessidades de investimentos na OMPS-I. Por fim, a viabilidade da proposta de PPP foi analisada e apresentadas suas vantagens e desvantagens. Com base no tema estudado, concluiu-se pela viabilidade da possível PPP na BNA, por meio do emprego de um projeto potencialmente favorável à MB. Nesse sentido, em que pese ter estimulado o debate e poder ser utilizado na tomada de decisão para uma eventual parceria na BNA, o trabalho carece de estudos complementares mais aprofundados, em virtude da grande complexidade do tema abordado.

Palavras-Chave: Base Naval de Aratu (BNA). Parceria Público-Privada (PPP). Restrições orçamentárias. Marinha do Brasil (MB). Plano de Revitalização. Autonomia de Gestão. Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais (OMPS-I).

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>PERSPECTIVA TEÓRICA</b> .....	<b>7</b>
2.1	DOCUMENTOS CONDICIONANTES .....	7
2.1.1	A Constituição Federal de 1988 .....	7
2.1.2	Política Nacional de Defesa .....	9
2.1.3	Estratégia Nacional de Defesa .....	10
2.1.4	Plano Estratégico da Marinha .....	11
2.2	A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA .....	12
2.2.1	Principais Características da PPP .....	14
2.2.2	Experiências das Marinhas do Reino Unido e Portugal .....	18
<b>3</b>	<b>A BASE NAVAL DE ARATU</b> .....	<b>24</b>
3.1	AS ORGANIZAÇÕES MILITARES PRESTADORAS DE SERVIÇOS .....	25
3.2	A AUTONOMIA DE GESTÃO .....	28
3.3	O PLANO DE REVITALIZAÇÃO DA BNA .....	30
3.4	O CONTEXTO DA BNA NA INDÚSTRIA NAVAL E SETOR PORTUÁRIO	34
<b>4</b>	<b>VIABILIDADE, VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PPP</b> .....	<b>38</b>
4.1	VIABILIDADE PARA IMPLANTAÇÃO DA PPP .....	38
4.1.1	Estudos técnicos .....	38
4.1.2	Estudos de viabilidade econômico-financeira .....	39
4.1.3	Estudos jurídicos .....	40
4.1.4	Estudos sobre impacto fiscal .....	40
4.1.5	Estudos sobre a conveniência e oportunidade .....	41
4.2	VANTAGENS .....	44
4.3	DESVANTAGENS .....	45
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>49</b>

# 1 INTRODUÇÃO

As associações entre o setor público e a iniciativa privada são práticas que ocorrem desde a criação do próprio Estado. A partir de 1980, enfrentando uma realidade de crise fiscal e baixa arrecadação, esse movimento de apoio mútuo acentuou-se, decorrente, essencialmente, da dificuldade dos governos em realizar os investimentos em infraestrutura demandados pela sociedade para o seu desenvolvimento.

Nesse sentido, em busca pela eficiência estatal, houve um elevado comprometimento dos gestores em reduzir o custo da máquina pública para o alcance de uma melhor qualidade nos serviços, proporcionando condições favoráveis para a retomada e aceleração do crescimento econômico. Essa compreensão da conjuntura levou o governo brasileiro a acompanhar a tendência mundial de atuar de forma cooperativa com o setor privado.

A situação apresentada não é diferente para a Marinha do Brasil (MB), que vem buscando mecanismos de contraposição às incertezas na provisão de créditos orçamentários para a execução de projetos de grande vulto. Nesse sentido, observa-se que uma eventual aplicação da Parceria Público-Privada (PPP) na Base Naval de Aratu (BNA) pode ser uma alternativa para o alcance de metas consideradas prioritárias e estratégicas, contribuindo para a elevação da sua capacidade produtiva e, conseqüentemente, aumento na eficiência dos serviços.

Diante do exposto, o presente trabalho possui como objetivo principal analisar as vantagens, desvantagens e a possibilidade de aplicação da PPP na BNA para a manutenção de navios e revitalização das suas instalações. Os objetivos secundários são identificar os principais conceitos, características e boas práticas da PPP; descrever sobre as peculiaridades da proposta de projeto de parceria na BNA, considerando a situação atual da OM e o contexto econômico brasileiro; e analisar as propostas de divisão de estudos para viabilizar a aplicação

da PPP na BNA. Contudo, esta dissertação tem o propósito de responder a seguinte questão: como viabilizar e quais as vantagens e desvantagens de uma possível PPP a ser empregada na manutenção de navios e revitalização da BNA?

Segundo Vergara (2011), o desenho de pesquisa é classificado quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta dissertação trata-se de uma pesquisa exploratória, pois apresenta as principais características e boas práticas das PPP para possivelmente serem aplicadas na BNA. Quanto aos meios, trata-se de uma investigação documental e bibliográfica, por utilizar documentos oficiais da Administração Pública, além de livros especializados e material publicado em artigos, revistas e jornais, como fonte de informações e evidências.

Subsequente a esta Introdução, no capítulo dois, é apresentado o referencial teórico da PPP. Considerando os documentos condicionantes e o arcabouço jurídico brasileiro, acrescentaram-se as lições aprendidas com dois exemplos de Marinhas estrangeiras. No capítulo três, são expostas as particularidades e o contexto estratégico da BNA para a revitalização das suas instalações. Além disso, é feita uma análise focando nos principais problemas na gestão das suas atividades, como a escassez de recursos financeiros e mão de obra qualificada, discorrendo como se processou o seu Plano de Revitalização. O capítulo quatro analisa a viabilidade, vantagens e desvantagens da parceria. Por fim, é realizada uma conclusão que consolida os capítulos anteriores e apresenta as considerações finais sobre a viabilidade de implantação da proposta de PPP na BNA. Ademais, é avaliado se o propósito desta dissertação foi atingido, identificando as dificuldades, limitações e algumas sugestões para pesquisas futuras.

## 2 PERSPECTIVA TEÓRICA

Neste capítulo, o referencial teórico do trabalho será detalhado. Inicialmente, serão analisados os documentos que conferem a base de sustentação para o estudo. Em seguida, apresentar-se-ão os aspectos da teoria específicos da PPP. Por fim, as experiências nas Marinhas do Reino Unido e Portugal serão analisadas.

### 2.1 DOCUMENTOS CONDICIONANTES

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Plano Estratégico da Marinha (PEM) serão expostos como referências preliminares.

#### 2.1.1 A Constituição Brasileira de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 representa a atual lei suprema e fundamental do Estado brasileiro, estabelecendo o Poder Constituinte Originário<sup>1</sup>. Alguns artigos importantes da Carta Magna foram discriminados a seguir para contextualização do presente trabalho.

Em seu Artigo 37, consta na CF que a Administração Pública observará o princípio da eficiência, que abrange a busca pelo bem comum, representado pela qualidade na prestação do serviço público e melhor aplicação possível dos recursos do governo (BRASIL, 1988a).

No Artigo 142, está estabelecido que as Forças Armadas (FFAA), compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares. Baseadas em hierarquia e disciplina, percebe-se que são três as atribuições das FFAA: defesa da pátria;

---

<sup>1</sup> O Poder Constituinte Originário confunde-se com a própria Constituição (Carta Magna), pois representa o poder de constituir o Estado (SILVA, 2020).



garantia dos poderes constitucionais; e garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos três poderes (BRASIL, 1988a).

Especificamente com relação à defesa da pátria, as Forças Armadas e suas respectivas OM devem estar preparadas para proteger o país contra eventuais ameaças, agressões e invasões estrangeiras. Deve-se resguardar a soberania e a integridade do patrimônio nacional, que inclui os recursos humanos, valores culturais e recursos materiais existentes. A necessidade de manutenção da capacidade de atuação da MB advém dessa imposição constitucional.

Já no Artigo 175, o diploma legal afirma que compete ao poder público a prestação dos seus respectivos serviços, de forma direta ou por concessão ou permissão, sempre por meio de licitação e na forma da lei. Nesse dispositivo, fica evidente a proteção dos interesses dos cidadãos, permanecendo os serviços públicos nas mãos do Estado por imposição do sistema constitucional vigente. Há flexibilidade da Administração Pública executar as atividades diretamente, pois se verifica a possibilidade de prestação de serviços públicos pela delegação de competência a particulares, por meio da concessão ou permissão (BRASIL, 1988a).

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, define concessão de serviço público como sendo a sua delegação pelo poder concedente, por meio de licitação na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por conta e risco próprios e por prazo determinado (DI PIETRO, 2019).

A permissão é o ato administrativo unilateral de sentido amplo, discricionário e precário, gratuito e oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou utilização privativa de bem público por terceiros. Percebe-se que a diferença básica entre concessão e permissão reside no fato desta última não possuir contrato, não existindo direito do particular em relação à Administração Pública. Uma semelhança existente é que ambas não subtraem a autoridade do poder público, pois permitem maior

controle do ente descentralizado e a retomada imediata do serviço público quando a atividade do setor privado demonstra-se contrária ao interesse público (DI PIETRO, 2019).

As três próximas seções tratarão de documentos propriamente militares, dois no âmbito das FFAA e um específico da Marinha. Cabe uma ressalva sobre a PND e END, pois ambos os documentos foram atualizados em 2016, mas como não foram disponibilizados pelo poder legislativo, serão consideradas para efeito deste estudo as versões em vigor do ano de 2012.

### 2.1.2 Política Nacional de Defesa

Inicialmente denominada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), foi atualizada em 2012, alterando a sua nomenclatura para Política Nacional de Defesa (PND).

A PND é conceitualmente estática, pois trata essencialmente de fixar os objetivos estratégicos nacionais. Destinada a indicar “o que fazer” para atuar contra as ameaças externas, é o documento condicionante mais importante para o planejamento da defesa do país, que formaliza a posição brasileira no cenário internacional.

Nesse sentido, prioritariamente pregando o equilíbrio entre os Estados, a PND direciona as relações internacionais do país com base nos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos (BRASIL, 2012c).

Entretanto, essa postura pacífica não pode desconsiderar o surgimento de cenários hostis. Possuidor de extensas reservas de recursos naturais, muitas ainda inexploradas, o Brasil deve estar preparado para fazer frente a eventuais conflitos de interesses contra atores externos.

### 2.1.3 Estratégia Nacional de Defesa

A END foi aprovada originalmente pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, e foi atualizada em 2012. Consiste nas ações pelas quais os objetivos estabelecidos na PND serão alcançados, tendo assim a característica de ser essencialmente dinâmica.

Preocupa-se em definir o “como fazer” e estabelece diretrizes para manter as FFAA capacitadas e preparadas para garantir a defesa do país em situações adversas.

Para a manutenção da paz e segurança no extenso litoral atlântico brasileiro é necessário possuir meios navais adequados, que permitam a MB se fazer presente no Atlântico Sul (BRASIL, 2012c).

Sendo devidamente defendido, o Brasil terá como dizer não quando houver tal necessidade. Possuirá, portanto, a capacidade de construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2012c).

Um fator que é relevante na END é o destaque para a indústria de defesa, possibilitando a geração de empregos e o desenvolvimento da economia por meio de tecnologias nacionais. Assim, há estreitos laços entre a defesa da soberania e o desenvolvimento nacional.

A END ressalta a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, importante para a formação de uma adequada estrutura industrial de defesa e geração de um maior poder de dissuasão para o Brasil no âmbito mundial. Buscou-se incentivar as aquisições de equipamentos para as três FFAA e as demandas da MB foram consolidadas no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), constantes no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil (LBDN) foi criado pela Lei Complementar (LC) nº 136, de 25 de agosto de 2010. Abrangente documento acerca das atividades de defesa do Brasil, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre os procedimentos de segurança e proteção da soberania do país.

Uma lacuna constatada na END é que a mesma não teve garantidos os recursos necessários para a sua efetiva implantação. Esse fato pode ter ocorrido por motivo de ter sido confeccionada de forma isolada pelas FFAA, sem o comprometimento dos outros Ministérios. Ademais, não considera as restrições orçamentárias que historicamente atingem o orçamento do governo, por ocasião da sua execução ao longo do exercício financeiro. Diante do exposto, apesar de ser considerada bastante abrangente, não foram realizados os correspondentes estudos de viabilidade econômica.

Dessa forma, é fundamental o desenvolvimento do mercado nacional, envolvendo a indústria de defesa, para a redução da dependência tecnológica estrangeira. Simultaneamente, deve-se vencer o gargalo da escassez e falta de continuidade de créditos orçamentários, que impossibilitam a execução das metas planejadas pelas FFAA.

#### 2.1.4 Plano Estratégico da Marinha

O PEM é um documento de alto nível da MB utilizado prioritariamente para o planejamento de médio e longo prazos. Possui a abrangência temporal de vinte anos, sendo prevista a sua atualização a cada quatro anos. Nele são estabelecidos os objetivos estratégicos, com o foco na visão de futuro da instituição, que prevê que a MB esteja pronta para ser empregada no mar e em águas interiores (BRASIL, 2017b).

O referido plano discrimina a identidade estratégica da MB, definindo a missão, visão e valores da instituição, além de estabelecer os Objetivos Navais (OBNAV) (BRASIL, 2017b).

Os OBNAV são separados por perspectivas, possibilitando uma melhor visualização da contribuição da Marinha para o atendimento das demandas da sociedade brasileira (BRASIL, 2017b).

Nessas perspectivas, destacam-se para o presente trabalho os OBNAV vinculados com as atividades desempenhadas por uma Base Naval, que são os dos Processos de Apoio: 11-

Aprimorar a Gestão da Capacitação do Pessoal, 12-Aprimorar a Logística e Mobilização e 18-Aprimorar a Gestão Estratégica; e dos Institucionais: 19-Aprimorar a Gestão de Pessoas e 20-Aperfeiçoar a Gestão dos Recursos Financeiros (BRASIL, 2017b).

Contudo, o PEM é o reflexo das diretrizes emanadas na PND e END, inclusive das diversas competências estabelecidas em leis, como, por exemplo, as constantes da Lei Complementar (LC) nº 97/1999, que dispõe sobre o preparo e emprego das FFAA. A próxima seção apresentará a PPP propriamente dita, sendo dividida em: principais características; e experiências das Marinhas do Reino Unido e Portugal.

## 2.2 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

A PPP foi criada no Reino Unido em 1992, diante da escassez de dinheiro público no período, constituindo uma saída do governo britânico para dar continuidade aos investimentos em infraestrutura em um contexto de redução da participação do Estado na economia (DI PIETRO, 2019).

A estrutura de manutenção da Marinha do Reino Unido foi tradicionalmente mantida pelo seu próprio pessoal. A partir de 1990, a crise fiscal e a alta dívida pública vigentes geraram mudanças que inseriram o setor privado na execução de serviços nos navios britânicos, visando a redução dos gastos públicos. A PPP foi introduzida com base na ideia de que o parceiro privado tem capacidade de executar as tarefas com maior eficiência, de forma mais econômica (COVA, 2017).

Denominada Private Finance Initiative (PFI) no Reino Unido, a PPP foi inicialmente disseminada e adotada no território britânico, expandindo-se posteriormente por praticamente todo o mundo. O Estado afastou-se do papel de produtor e acercou-se da função de regulador da atividade econômica, o que proporcionou o advento da PPP (DI PIETRO, 2019).

A ideia contida de parceria existe no Brasil desde a época colonial, quando se buscou investidores na Europa para o desenvolvimento da malha ferroviária do país. Assim

como no Reino Unido, a PPP brasileira buscou solucionar o problema da falta de recursos financeiros do Estado para realizar investimentos no país (SHINOHARA, 2008).

A PPP foi formalmente instituída no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação desse tipo de concessão (BRASIL, 2004).

O referido diploma legal não definiu diretamente o que seria uma PPP, apenas a descreveu como um contrato administrativo de concessão em duas possíveis modalidades de parceria: administrativa ou patrocinada. A administrativa é a concessão em que há a contraprestação pecuniária do parceiro público para o privado. Na patrocinada, além da contraprestação pecuniária citada, há uma tarifa cobrada dos usuários (BRASIL, 2004).

Diante dessa lacuna da legislação, coube à doutrina defini-la como sendo o contrato administrativo de concessão que tem por objeto a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público (DI PIETRO, 2019).

Utilizando o sentido lato, Gasparini (2012) definiu a PPP pelos contratos celebrados entre os setores público e privado para viabilizar programas de desenvolvimento socioeconômico do país e o bem comum da sociedade.

A mais completa definição encontrada foi a de Justen Filho (2005), onde o renomado autor aborda a garantia prestada pelo poder público e conceitua a PPP como um contrato organizacional de longo prazo, por meio do qual o sujeito privado tem o dever de executar uma obra pública e (ou) prestar um serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada proveniente do setor público, utilizável para obtenção de recursos no mercado financeiro.

A diferença básica da concessão comum, prevista na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para a PPP é que nesta última está prevista a contraprestação pecuniária do setor público para o privado. A semelhança reside nos investimentos iniciais para implantar infraestrutura, amortizados ao longo do contrato, e a segurança do investidor (COVA, 2017). Di Pietro (2019) faz um comparativo e situa a PPP em uma posição intermediária entre a concessão de serviço público e a terceirização<sup>3</sup>.

Ressalta-se, ainda, no conceito apresentado de PPP a prestação de um serviço público, com ou sem a execução da obra, por um parceiro privado, não prevendo a privatização<sup>4</sup> de competências públicas para o setor privado (DI PIETRO, 2019).

Constata-se que a concessão administrativa pode ser aplicada à BNA, envolvendo somente a contraprestação pecuniária pública para o setor privado, que começa a ser paga após a disponibilização dos serviços. Essa remuneração, desde que fixada no contrato, pode ocorrer de acordo com o desempenho do parceiro privado, em conformidade com os padrões de qualidade aferidos pela Organização Militar (OM) (SILVA, 2014).

Dando continuidade ao trabalho, serão abordadas na próxima seção importantes particularidades encontradas na legislação sobre PPP.

### 2.2.1 Principais características da PPP

A proposta de projeto de PPP na BNA consistiria na operação, manutenção e implantação de infraestrutura no complexo industrial da referida OM. Teria por objetivo dotar a BNA de infraestrutura compatível que permita a execução dos serviços com melhor qualidade,

---

<sup>3</sup> A terceirização prevê a contratação de outro ente para a execução de alguma atividade, recebendo a remuneração correspondente pela ação realizada.

<sup>4</sup> Na privatização é prevista a venda definitiva de uma empresa estatal.

dentro do tempo programado e com menor custo.

É importante ressaltar que o que caracteriza uma PPP e a distingue da concessão comum é a transferência de recursos financeiros do parceiro público ao privado, pois o retorno financeiro dos investimentos e os gastos operacionais do parceiro privado não seriam supridos apenas com receitas próprias (COVA, 2017).

O contrato de PPP deve conter cláusulas previstas na concessão comum e incluir os seguintes assuntos: o prazo de vigência do contrato entre 5 e 35 anos; as penalidades aplicáveis aos parceiros; a repartição de riscos entre as partes; as formas de remuneração e suas atualizações; a preservação da atualidade dos serviços prestados; a inadimplência pecuniária do parceiro público e sua regularização e, se houver, a garantia; avaliação do desempenho e as garantias de execução do parceiro privado; o compartilhamento dos ganhos; a vistoria dos bens reversíveis; e o cronograma e marcos de repasses ao parceiro privado (BRASIL, 2004).

A Lei da PPP<sup>5</sup> veda a celebração de contrato nos seguintes casos: valores inferiores a dez milhões de reais; ou em objeto único de fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública. A PPP deverá também ser precedida de licitação na modalidade concorrência. Essas regras sobre licitação estão positivadas nos artigos 10 a 13 da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

Desde que prevista em contrato, a remuneração do parceiro privado poderá variar de acordo com o seu desempenho, devendo o pagamento ser realizado pelo parceiro público posteriormente à disponibilização do serviço pela iniciativa privada. Como forma de minimizar a incerteza de recebimento dos recursos financeiros no setor público, esta contraprestação poderá ter como garantia o Fundo Garantidor de PPP (FGP) ou uma empresa estatal criada para essa finalidade (BRASIL, 2004).

---

<sup>5</sup> Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.



Ao contrário da concessão comum, o risco do negócio não é assumido integralmente pela iniciativa privada, haja visto que o setor público passou a garantir o retorno do investimento, caso a demanda prevista por serviços não se concretize (DI PIETRO, 2019).

Está prevista a criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que tem a incumbência de implantar e gerir o objeto da parceria. A transferência do controle da SPE é condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato (BRASIL, 2004).

No âmbito do governo federal, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)<sup>6</sup> foi criado em um contexto econômico de recessão com o objetivo de incentivar os investimentos em infraestrutura, estimulando a produtividade no país. O seu Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI)<sup>7</sup> avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI, priorizando e acompanhando os que serão executados por meio de PPP (BRASIL, 2020b). Observa-se que a decisão de considerar um determinado tema elegível para a PPP é essencialmente do nível político.

A Portaria nº 1.851 de 2014, do Ministério da Defesa (MD), estabelece as diretrizes das PPP nas FFAA. Nela, o MD tem como responsabilidade a formulação, acompanhamento e supervisão dos contratos e a BNA, como OM proponente, seria responsável pela execução e fiscalização contratual. Há também previsão de que se tenha observância dos preceitos contidos na PND, END, PEM, PAED e na Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012 (BRASIL, 2014).

Dos nove temas prioritários de PPP estabelecidos pelo MD na sua Portaria, a aplicação do modelo na BNA possui afinidade direta com pelo menos cinco deles: manutenção, integração, adestramento, balanceamento e profissionalização das FFAA; produção

---

<sup>6</sup> O PPI foi criado pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, com a finalidade estimular a relação entre os setores público e privado, por meio de diversas medidas, dentre elas a realização de contratos de parceria.

<sup>7</sup> O CPPI assessora o Presidente da República para a qualificação de empreendimentos no âmbito do PPI.

tecnológica; desenvolvimento e suporte de produtos e serviços de defesa; desenvolvimento do potencial de logística de defesa e de mobilização nacional; e logística de manutenção de equipamentos de defesa.

Na esfera da MB, a Circular nº 23/2020 da Secretaria-Geral da Marinha (SGM) descreve o trâmite a ser seguido para a implantação da PPP (BRASIL, 2020b). Ressalta-se que a aprovação da possível parceria na BNA não depende somente da própria instituição, trata-se de um processo longo que tramita por diferentes órgãos do governo.

O processo de PPP na MB tem início com a Proposta de Projeto (PP)<sup>8</sup>, que segue inicialmente um percurso interno, conforme detalhado na referida Circular, sendo encerrado o trâmite na MB quando a SGM encaminha para o MD a PP. Obtendo êxito no enquadramento do projeto como prioritário, a BNA constituiria um Comitê Gestor da PPP que adotaria as medidas necessárias para a sua implementação (BRASIL, 2020b).

Por ser um contrato de longa duração e de alta complexidade, sua viabilização envolve diversos estudos, levantamentos e investigações, resultando em um edital com uma minuta de contrato para o processo licitatório. Esse processo requer a existência de recursos humanos com capacitação técnica em áreas distintas, dedicados a este único projeto de características singulares (BRASIL, 2020b).

O relato de Cova (2017) está alinhado com o entendimento de que o órgão proponente da parceria deve terceirizar os estudos necessários à implantação da PPP, contratando uma consultoria especializada.

Visando minimizar as dificuldades, a MB possui uma estrutura específica de desenvolvimento do projeto de PPP, que auxilia na tramitação e acompanhamento da PP. Há setores internos capacitados para tratar com os outros órgãos do Governo Federal, além de

---

<sup>8</sup> A Proposta de Projeto (PP) é um documento padronizado na Circular nº 23/2020 da SGM, empregado para encaminhar propostas de projetos de PPP na MB.

fornecer assessoria para as OM que tenham interesse de encaminhar a sua PP (BRASIL, 2020b).

Nos atuais 16 anos da Lei de PPP no Brasil, pode-se dizer que ainda há poucos modelos deste tipo em funcionamento. Na MB não é diferente, onde algumas propostas chegaram a ser tramitadas, mas nenhuma foi efetivamente implementada como PPP até junho de 2020. A carga burocrática excessiva em cima do proponente, a instabilidade econômica e política do país e a falta de experiência dos gestores são exemplos de fatores podem ter contribuído para essa baixa adesão.

Contraopondo-se à essa baixa efetivação, percebe-se a grande utilidade da PPP como instrumento de implementação de projetos complexos de longo prazo, em especial na BNA, podendo ser considerada uma possível solução para a MB dar continuidade ao Plano de Revitalização da OM.

Na próxima seção serão analisadas as experiências vivenciadas com a PPP nas Marinhas do Reino Unido e Portugal. Esses exemplos são importantes para o estudo, pois podem contribuir para reforçar a viabilidade de implantação da PPP na BNA.

### 2.2.2 Experiências das Marinhas do Reino Unido e Portugal

Em termos gerais, a semelhança no emprego da PPP entre Reino Unido e Portugal é que suas Marinhas usufruem da gestão privada para a manutenção de navios, no intuito de buscar maior eficiência, qualidade e redução do custo dos serviços prestados.

Em Portugal, foi adotada uma conduta mais conservadora, em uma empresa de capital público com regras do setor privado. No Reino Unido, houve a transferência das atividades para o ente privado, utilizando a infraestrutura existente em um grande contrato de prestação de serviços para a realização das manutenções dos navios (VASCONCELOS, 2014). A partir deste momento, as iniciativas dos dois países serão analisadas individualmente.

A posição de vanguarda do Reino Unido em projetos desenvolvidos por meio de PPP merece destaque. Enfrentando problemas iniciais, o modelo evoluiu no tempo e passou ser

aplicado em larga escala pelo governo, alcançando bons resultados em termos gerais (SHINOHARA, 2008).

O Reino Unido desenvolveu e passou a empregar o conceito de *value for money*<sup>9</sup>, com pagamentos distribuídos de acordo com o desempenho do contratado. Isso permitiu flexibilizar certas especificações dos produtos, dando autonomia para que as empresas buscassem soluções alternativas que trouxessem melhores resultados. O foco passou a ser no resultado, deixando o contratado com mais liberdade para executar os serviços. A análise do *value for money* antes da assinatura do contrato de PPP também é importante, pois contribui para estudo de viabilidade da contratação (SHINOHARA, 2008).

O parceiro privado passou a ser responsável por todo o ciclo de vida do material, aumentando a sua preocupação com a qualidade dos serviços prestados, que pode refletir no longo prazo em custos mais baixos de manutenção. Com isso, alguns riscos e o controle dos custos foram transferidos para os contratados, melhorando o *value for money* (SHINOHARA, 2008).

Os contratos de disponibilidade também passaram a ser utilizados na Marinha do Reino Unido. No pagamento pelos serviços de manutenção, há uma parcela fixa e uma variável, sendo que esta última aumenta proporcionalmente à maior disponibilidade de funcionamento obtida pelo equipamento ou navio (VASCONCELOS, 2014).

Foi desenvolvida pela Marinha britânica e a empresa parceira uma mentalidade conjunta de busca por ganhos com a redução dos custos, pois há liberdade para perseguir maiores lucros dentro de parâmetros estabelecidos. Quando os gastos extrapolam o planejado

---

<sup>9</sup> Terminologia criada no Reino Unido que consiste avaliação da relação custo-benefício. No presente trabalho, corresponde à relação vantajosa existente na obtenção de maior eficiência, refletindo em melhor qualidade e menor custo. Representa a medição da diferença entre o serviço prestado pelo Estado e por um particular contratado (SHINOHARA, 2008).

dentro de um limite razoável, os custos são compartilhados. Se superar esse limite, o valor adicional é assumido pela empresa. Essas faixas de valores estimulam o parceiro privado na busca pela otimização dos processos, podendo redundar em menores custos e até inovações tecnológicas (VASCONCELOS, 2014).

Um dos grandes desafios na contratação da Marinha do Reino Unido é conciliar a execução dos reparos envolvendo a tripulação e terceiros, que dificulta a delimitação e responsabilização de ambos. Outra questão é ter flexibilidade no contrato sem proporcionar ilegalidades ou exceder o orçamento. Por vezes, o reparo dos navios ocorre com alto grau de incerteza. A imprevisibilidade da demanda por alguns serviços e a impossibilidade de delimitação precisa do escopo do trabalho normalmente aumentam os custos, não sendo razoável a transferência desse ônus para o parceiro privado (VASCONCELOS, 2014).

Nesse sentido, as garantias oferecidas contribuem para que as partes prosperem. A remuneração do contratado é garantida pela compatibilização entre o orçamento da Marinha e os contratos, pois os valores percebidos do governo são normalmente previstos e honrados por até dez anos, prazo que coincide geralmente com a vigência dos contratos (VASCONCELOS, 2014).

Em um relacionamento cooperativo, ambos os lados da parceria saem beneficiados. A Marinha britânica, por ter maior disponibilidade de funcionamento dos seus navios e o setor privado, por obter maior retorno financeiro na redução dos custos.

Cabe ressaltar que essa relação contratual cooperativa não é obtida rapidamente, necessita de elevada confiança mútua entre as partes e muita maturidade do mercado, que são conseguidas na base de muito trabalho e esforço conjunto.

Por fim, esses contratos britânicos de longa duração privilegiam a relação de parceria em detrimento de uma vinculação meramente transacional. O sucesso desse modelo pode ser outorgado em grande parte por esse trabalho cooperativo e de confiança desenvolvido,

materializado por reuniões em conjunto, equipes trabalhando no mesmo local, objetivos coincidentes, compartilhamento de informações, acesso ao sistema corporativo do parceiro e diversas outras práticas que refletem união, transparência e esforço mútuo.

Passando para a relação contratual existente na Marinha portuguesa, há grande similaridade com o modelo atual empregado pela MB, onde a BNA é apoiada pela Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON)<sup>10</sup> na gestão dos contratos com clientes privados. Nesse modelo português, os investimentos em infraestrutura são inviabilizados pela falta de lucratividade, assim como ocorre na BNA, atualmente sem conseguir pôr em prática integralmente o seu plano de revitalização.

Na estrutura montada pela Marinha portuguesa, gerou-se um círculo vicioso em que a dependência e restrições do orçamento ocasionaram na obrigatoriedade de contratação do parceiro privado, que, por sua vez, ao deter o monopólio dos serviços, não possui incentivo suficiente para buscar a tão almejada redução de custo e tempo em suas atividades. Na prática, há restrições na liberdade de contratação na parceria (VASCONCELOS, 2014).

Os tempos dos reparos normalmente são superiores aos prazos programados inicialmente, já que o trâmite burocrático dificulta sobremaneira a aprovação dos serviços. Dessa forma, a empresa perde clientes externos que necessitam de maior agilidade na execução das atividades (VASCONCELOS, 2014).

Não há estímulo para o cumprimento das competências de forma eficiente, pois não há retornos adequados para o contratado pela sustentação da capacidade ociosa. A Marinha portuguesa não cobre o custo de disponibilidade de atividades não contratadas. O entendimento é de que esse custo, mesmo mais oneroso, deve ser mantido, pois faz parte da estrutura que dá

---

<sup>10</sup> A EMGEPRON, criada em 09 de junho de 1982, é uma empresa pública vinculada à MB com as atribuições de promover a indústria naval; gerenciar projetos da MB; e realizar a obtenção e manutenção de material militar naval.

autonomia para o país em suas decisões estratégicas (VASCONCELOS, 2014).

A ingerência sobre a sua mão de obra reduz a flexibilidade para adequar a capacidade produtiva. Essa rigidez na gestão dos recursos humanos ocasiona ociosidade em alguns períodos e falta de pessoal em outros, resultando em preços mais elevados que reduzem a competitividade no mercado naval (VASCONCELOS, 2014).

Nesse contexto, há um desbalanceamento dos riscos, pois a fonte de receita principal do contratado não é garantida pela Marinha portuguesa. O contratado, mesmo sem realizar os serviços, tem que manter o pessoal necessário para executar os serviços, demandando custos adicionais e causando ineficiência.

Contudo, a relação contratual existente é mais transacional do que propriamente de parceria, não havendo estímulo suficiente para a cobrança de preços mais baixos por parte da empresa. As exigências de demasiadas competências da Marinha de Portugal, muitas vezes desnecessárias, sem haver a previsão de utilidade para a manutenção dos navios, oneram o processo. Com preços normalmente mais elevados do que seus concorrentes pelos encargos excessivos, não há garantias suficientes para a manutenção de um nível mínimo de demanda. Além disso, as restrições orçamentárias vigentes associadas a esse mecanismo de composição de preços pouco eficiente trazem ainda mais dificuldades para a parceria. Essa estrutura portuguesa acabou por gerar prejuízos tanto para a Marinha, quanto para o parceiro (ARSENAL DO ALFEITE, 2019).

Essas duas experiências apresentadas mostram que nem sempre o sucesso está garantido pela utilização da gestão privada. O Reino Unido, ao valorizar a forma de remuneração, obteve sucesso incentivando um desempenho superior, com qualidade adequada, no prazo estabelecido e com preços mais econômicos. A prática de dividir de forma equilibrada os riscos entre os parceiros ajudou bastante no andamento do contrato. Quanto à garantia, deve-se ter cuidado para que ela não se transforme em um inibidor do desenvolvimento do parceiro

privado, pois a empresa pode se acomodar em um mercado sem concorrência. Isso pode prejudicar a incorporação de inovações tecnológicas, degradando ainda mais a posição de competição da empresa no mercado.

A falta de êxito na experiência portuguesa ocorreu essencialmente por falta de planejamento e alocação de riscos, que poderiam ocorrer em qualquer outro modelo de parceria distinto da PPP. Em resumo, o modelo português manteve forte vinculação ao setor público, prejudicando a gestão sustentável e a prestação de serviços eficientes. Identifica-se que o sucesso do modelo de PPP britânico é resultado da boa gestão e constante evolução ao longo dos anos, alcançando atualmente um nível de maturidade bastante elevado.

Verifica-se, portanto, que a PPP não é somente uma solução para a restrição orçamentária, mas uma possível forma de melhorar a eficiência e qualidade dos serviços industriais da BNA. Em ambas as parcerias, a autoridade organizacional da Marinha foi mantida no decorrer do contrato, não havendo prejuízos relevantes na condução das atividades propriamente militares.

Diante do exposto, esse conteúdo indica para a viabilidade de utilização da PPP na BNA, como um instrumento de negócio eficiente e que permite potencializar a capacidade de investimento da Organização Militar Prestadora de Serviço (OMPS), inclusive em situação de escassez de recursos orçamentários.

O próximo capítulo procura, dentro da realidade da BNA, analisar as suas características o seu contexto estratégico. Tratar-se-á da BNA, que exerce papel singular na Administração Pública como OMPS, permitindo visualizar as atividades executadas e demandas financeiras decorrentes dessa importante OM da MB.



### **3 A BASE NAVAL DE ARATU**

A BNA está situada no Complexo Naval de Aratu (CNA), em Salvador, no estado da Bahia, e possui uma elevada importância militar pela sua posição estratégica no litoral brasileiro, próxima de diversos polos de desenvolvimento industrial. Tem ligação direta com a Baía de Todos os Santos (BTS) e abriga os navios regionais da MB (BRASIL, 2018).

A criação da BNA remonta o período da Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945, e a sua estrutura inicial, disponibilizada para o Brasil após a guerra, foi construída pela Marinha dos Estados Unidos da América (EUA). A BNA, que possui atualmente 51 anos, foi formalmente criada pelo Decreto nº 64.630, de 03 de junho de 1969, e está subordinada ao Comando do 2º Distrito Naval (Com2ºDN) (BRASIL, 2018).

Tem como missão prover apoio logístico na área de Salvador, a fim de contribuir para os navios da MB executem suas atividades e cumpram suas missões. Sua visão de futuro é ser considerada em 2025 uma OM de qualidade por todos os seus clientes, prestando serviços de excelência para seus usuários. Seus valores organizacionais são norteados pelos princípios constitucionais da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 2018).

O Ministério da Defesa (MD) conceitua a logística militar como sendo as atividades de previsão e provisão dos recursos e serviços necessários à execução das missões das FFAA (BRASIL, 2003).

A logística naval, por sua vez, é a parte da logística militar referente aos meios, efetivos e organizações de comando, controle, comunicações e apoio empregados pela MB para atender às necessidades das forças navais. Nesse sentido, foram estabelecidas sete funções logísticas: Recursos Humanos, Saúde, Suprimento, Manutenção, Engenharia, Transporte e Salvamento (BRASIL, 2003).

A BNA é responsável essencialmente pela função logística de manutenção<sup>11</sup>, realizando prioritariamente a manutenção naval de 2º e 3º escalão em navios e embarcações. Dispõe de diversas oficinas especializadas e um Sistema Elevador de Navios (SELENA) para a docagem de embarcações. Destaque deve ser dado para a sua posição privilegiada no litoral brasileiro, adjacente a um grande fluxo de embarque e desembarque de cargas transportadas por via marítima e nas proximidades do polo petroquímico de Camaçari, na Bahia. O Centro de Adestramento da BNA (CAARATU) realiza cursos e treinamentos práticos de Combate a Incêndio, Controle de Avarias, Sobrevivência no Mar, Primeiros Socorros e Prevenção de Acidentes (BRASIL, 2018).

Nesse contexto, após essa abordagem inicial, serão demonstradas e analisadas as particularidades encontradas nessa OM fundamentalmente estratégica, essencial e prioritária para a consecução dos OBNAV da MB estabelecidos no PEM.

### 3.1 AS ORGANIZAÇÕES MILITARES PRESTADORAS DE SERVIÇOS

As OMPS são aquelas OM que prestam serviços para a MB e para clientes externos, efetuando a respectiva cobrança aos usuários pelos serviços executados (BRASIL, 2020c).

O Sistema OMPS<sup>12</sup>, implantado em 1994 na MB, foi criado para possibilitar a mensuração dos custos dessas OM. Empregando o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)<sup>13</sup> e a Contabilidade de Custos<sup>14</sup>, obteve-se a redução dos gastos e a

---

<sup>11</sup> A função logística de manutenção é definida no Manual de Logística da Marinha (EMA-400) pelas atividades executadas para manter o material (meios e sistemas) e o software (programas e dados associados) utilizados pela MB na melhor condição para o emprego e, em caso de defeitos ou avarias, reconduzi-los àquela condição (BRASIL, 2003).

<sup>12</sup> O Sistema OMPS é composto pela BNA e demais OMPS. Consiste no aprimoramento dos controles internos e a apuração mais eficiente dos custos das OMPS (BRASIL, 2020c).

<sup>13</sup> O SIAFI é um sistema contábil que realiza o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro.

<sup>14</sup> A Contabilidade de Custos é o ramo da Contabilidade empregado para analisar os gastos de uma empresa, possibilitando melhorias na tomada de decisões.

otimização dos serviços prestados, alcançando maior eficiência. Ressalta-se a busca pela qualidade do gasto público, em virtude da necessidade de aumentar a eficiência dos serviços prestados à sociedade brasileira (BRASIL, 2020c).

A escassez de recursos foi uma das razões da criação do Sistema OMPS, além da necessidade de aperfeiçoar o emprego dos recursos humanos, materiais e tecnológicos. A delimitação dos custos do processo produtivo passou a contribuir para um melhor controle dos gastos, compondo, não somente dados contábeis e financeiros, mas um sistema gerencial de apoio à tomada de decisão (BRASIL, 2020c).

A BNA, componente essencial do presente estudo, está classificada como Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais (OMPS-I)<sup>15</sup>. É a segunda maior OM da MB responsável pela manutenção e reparos de navios, ficando atrás somente do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ)<sup>16</sup> (BRASIL, 2020c).

Os tipos de serviços realizados pelas OMPS-I dividem-se em atividades principais e secundárias. As principais são as industriais propriamente ditas e as secundárias são todas as outras não ligadas à atividade-fim (BRASIL, 2020c).

As OMPS-I emitirão faturas para cobrar o serviço prestado, produto elaborado ou fornecimento efetuado, observando o orçamento aprovado pelo cliente e seus respectivos aditamentos ou solicitação de fornecimento (BRASIL, 2020c).

A OMPS-I prestando seus serviços industriais, recebe os pagamentos correspondentes e com esses valores, busca sustentar-se. Incorpora ainda algumas características da gestão privada, mantendo a estrutura administrativa característica do setor público. Dessa forma, os benefícios alcançados por um desempenho superior não refletem em

---

<sup>15</sup> A OMPS-I é a OMPS que presta serviços industriais.

<sup>16</sup> O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, situado na Ilha das Cobras, bairro do Centro no Rio de Janeiro (RJ), é a maior OMPS-I da MB.

maior lucro. A BNA avalia a sua gestão com a comparação entre os resultados apurados pelos seus indicadores de desempenho e as metas pretendidas, estas estabelecidas com base nos objetivos do Planejamento Estratégico Organizacional (PEO)<sup>17</sup> (BRASIL, 2020c).

A recente aprovação neste ano de 2020 da atualização das normas que englobam as OMPS, sobre o Sistema de Custos da Marinha do Brasil (SCM), unificou diversos conceitos e buscou facilitar o trabalho dos envolvidos no processo de apuração de custos e de gerenciamento das OMPS (BRASIL, 2020c).

A BNA segue o modelo de gestão previsto nas normas sobre o Sistema de Custos da MB (SCM), compatível com o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC)<sup>18</sup>, que permite acompanhar e avaliar de forma eficiente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da referida OMPS-I. O foco é direcionado para o conhecimento dos custos do processo produtivo e no desempenho (BRASIL, 2020c).

A contínua redução no recebimento de recursos por parte da MB agravou a relação da BNA com seus clientes internos. Por conta da obsolescência do parque industrial e do elevado grau de terceirização dos serviços, os valores cobrados pela OMPS-I acabam ficando mais elevados. Assim, as OM clientes tendem a dar preferência para contratar diretamente uma empresa privada que execute a sua demanda, a fim de evitar a cobrança de taxas por parte da OMPS-I que oneram o valor final do serviço.

Os cortes, contingenciamentos e falta de previsão de recursos financeiros na MB também prejudicam a gestão da BNA, pois reduzem a contratação desta OMPS-I. Ao arrecadar menos, há uma maior necessidade de recursos públicos para atender os seus gastos fixos, que antes seriam custeados pela contrapartida dos serviços prestados.

---

<sup>17</sup> O Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) é nome dado pela MB ao planejamento estratégico da OM.

<sup>18</sup> O Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) é um banco de dados para centralizar informações que apoiam a tomada de decisão.

O Sistema OMPS foi idealizado para garantir uma estrutura integrada, mas, atualmente, dá sinais de desgaste devido principalmente à mencionada redução da demanda de contratação, requerendo, assim, mudanças que possibilitem maior aporte financeiro para o investimento nas instalações e em tecnologia.

Na próxima Seção, será abordada e analisada a Autonomia de Gestão, que foi considerada um marco histórico pelas mudanças na administração tipicamente mais rígida de uma OM.

### 3.2 A AUTONOMIA DE GESTÃO

A Autonomia de Gestão foi um mecanismo adotado para a melhoria da gestão pública com base no princípio constitucional da eficiência. Permite maior autonomia às OMPS na administração de seus recursos, por meio da avaliação de desempenho e o atingimento de metas e resultados (BRASIL, 2020c).

A Lei 9.724, de 01 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Autonomia de Gestão, procurou dar maior flexibilidade na condução da OMPS, de forma a incentivar a entrega de serviços com melhor qualidade e menor custo. O Decreto nº 9.467, de 13 de agosto de 2018, por sua vez, alterou o Decreto nº 3.011, de 30 de março de 1999, qualificando a BNA em uma OMPS com Autonomia de Gestão (BRASIL, 2020c).

De acordo com a mencionada lei, os pagamentos recebidos de clientes externos poderiam ser empregados totalmente pela OMPS, representando uma forma de estímulo à utilização do parque industrial em períodos ociosos, não empregados pela MB. Outra questão essencial é a possibilidade de contratação de mão de obra para atender as demandas de produção. Infelizmente, essas medidas inovadoras e extremamente promissoras no serviço público não foram colocadas em prática por falta de regulamentação da legislação (VASCONCELOS, 2014).

A progressiva falta de recursos financeiros impossibilitou que os investimentos necessários em infraestrutura fossem realizados, o que tem cada vez mais ocasionado a obsolescência e degradação do parque industrial da BNA.

Agravando as limitações orçamentárias, a BNA perdeu muito ao longo dos anos na qualificação da sua força de trabalho, principalmente com relação ao servidor civil, que a partir de 1990, teve seu regime trabalhista alterado por força de nova legislação. À medida que os servidores civis foram se aposentando, não houve a reposição correspondente de recursos humanos, proporcionando um grande impacto negativo na MB pelo atraso na prontificação dos seus navios e à conseqüente redução da disponibilidade dos mesmos (VASCONCELOS, 2014).

Por não possuir pessoal qualificado, a execução dos serviços nos navios da MB ocorre essencialmente por meio da terceirização. São grandes esses óbices devido à maior necessidade de planejamento, requerida para execução dos processos licitatórios, ocasionando prazos mais extensos para a conclusão dos serviços. Além disso, fica-se dependente, em situações de urgência, das empresas vencedoras dos certames para que elas honrem com os compromissos contratuais assumidos. Mesmo o objeto sendo bem especificado, nem sempre a empresa possui reputação ou qualificação adequada para realizar os serviços. Essas eventuais alterações nos executores dos contratos podem interferir ainda mais no aumento do tempo de indisponibilidade dos navios da MB.

As OMPS foram implantadas na busca por melhorias de desempenho e esse objetivo foi atingido até o ponto em que as restrições orçamentárias realmente agravaram-se e impactaram na redução da eficiência. Atualmente, com base em relatórios e no histórico de serviços realizados, a BNA terceiriza grande parte de suas atividades e apresenta dificuldades para concluir os serviços de manutenção dentro do prazo e orçamento inicialmente programados.

Diante dessas necessidades de investimentos em infraestrutura e a falta de qualificação da mão de obra, foi desenvolvido pela BNA um Plano de Revitalização, que será tratado na próxima seção com maiores detalhes.

### 3.3 O PLANO DE REVITALIZAÇÃO DA BNA

Esta parte do trabalho tem como propósito descrever o Plano de Revitalização da BNA, que importa em investimentos essenciais para que a MB tenha meios adequados e com flexibilidade para estar presente e atuante na defesa dos interesses nacionais.

Em novembro de 2007, o Com2ºDN encaminhou a proposta de revitalização do parque industrial da OMPS, a fim de possibilitar a recuperação da capacidade operacional da BNA. Foi apontado um investimento de R\$ 18 milhões, para uma moldura temporal de três anos (R\$ 6 milhões/ano), incluindo as necessidades de material e de pessoal, indispensáveis ao restabelecimento da capacidade de reparo da Base, conforme o previsto nas normas de capacitação das OMPS-I<sup>19</sup> (BRASIL, 2019).

Em outubro de 2008, a BNA passou por uma auditoria operacional, cujo propósito foi o de estudar as atividades desenvolvidas por aquela OMPS, de modo a propor medidas de adequação aos requisitos logísticos impostos para o pleno emprego da MB (BRASIL, 2019).

Posteriormente, em maio de 2009, sofreu uma inspeção técnica, denominada na época por Inspeção Geral da Marinha (IGM)<sup>20</sup>, com o objetivo de avaliar os pontos destacados no relatório da referida auditoria operacional (BRASIL, 2019).

Essas avaliações resultaram em um conjunto de ações a empreender, com impacto relevante na atuação da BNA, dentro do contexto logístico da MB (BRASIL, 2019).

---

<sup>19</sup> As normas de capacitação das OMPS-I estão dispostas na publicação EMA-429, da MB.

<sup>20</sup> A Inspeção Geral da Marinha (IGM) foi um Órgão do extinto Ministério da Marinha (MM). Tinha por finalidade constatar, no próprio MM, nas Forças e estabelecimentos navais, as condições de sua eficiência, disciplina e estado moral do pessoal, conhecendo as deficiências, estudando e propondo meios de corrigi-las.

Como decorrência dos fatos expostos, houve a adequação do Plano de Revitalização da BNA, contemplando a necessidade de investimentos significativos na infraestrutura da OMPS, além da obtenção e capacitação de pessoal (BRASIL, 2019).

Em dezembro de 2009, a BNA encaminhou ao Com2ºDN a nova proposta. O novo Plano, além de abordar todo o escopo anteriormente proposto, contemplou um aumento substancial de metas atreladas à infraestrutura da BNA, refletindo na alteração significativa do total de recursos financeiros, previstos inicialmente de R\$ 18 milhões, para cerca de R\$ 93 milhões e considerava a moldura temporal de 2010 à 2013 (BRASIL, 2019).

Previsto para ser executado em quatro anos, o Plano de Revitalização da BNA abrange as medidas necessárias que visavam capacitar a OMPS-I para realizar efetivamente os serviços de manutenção aos meios navais da MB, sem terceirizações (BRASIL, 2019).

Em que pese a IGM ter recomendado em seu expediente que a BNA desenvolvesse ações visando à construção de navios de pequeno porte, o tema não foi contemplado na revisão da revitalização, pelo entendimento de que o referido assunto seria escopo de um plano de modernização (BRASIL, 2019).

Quanto à situação de pessoal, foi ratificada a necessidade da contratação de cento e oito servidores civis, que também não foi efetivada ao longo dos anos por motivos citados na seção anterior de restrições existentes na legislação sobre contratação de pessoal para a Administração Pública (BRASIL, 2019).

Embora o cronograma físico-financeiro previsto não tenha sido atendido na plenitude, a Marinha aplicou, de forma criteriosa e prioritária, recursos para o cumprimento de algumas metas, quais sejam, manutenção e recuperação do Sistema de Distribuição de Energia; revitalização do SELENA; revitalização do Sistema de Saneamento; e manutenção e recuperação dos Sistemas das Redes de Água e de Incêndio (BRASIL, 2019).

Cabe ressaltar o esforço da MB que, mesmo diante das restrições orçamentárias,



aplicou recursos para investir na atividade principal da BNA. Até o encerramento do ano de 2014, as metas do Plano de Revitalização executadas totalizaram cerca de 24%.

<b>METAS REVITALIZAÇÃO</b>	<b>ORÇAMENTO AJUSTADO (R\$)</b>	<b>VALOR EXECUTADO (R\$)</b>	<b>PERCENTUAL EXECUTADO</b>
REVITALIZAÇÃO DA BNA (doze METAS)	93.395.328,77	22.275.366,24	23,85%
Manutenção, recuperação ou reforma do Sistema de Distribuição de Energia	8.290.000,00	3.480.569,26	41,99%
Capacitação para manobras de cargas	9.050.000,00	2.437.263,13	26,93%
Manutenção, recuperação ou reforma do Dique Seco	1.530.000,00	1.575.220,85	100%
Revitalização do SELENA	15.491.000,00	5.530.341,94	35,7%
Manutenção, recuperação ou reforma da infraestrutura	28.313.811,43	3.397.606,07	12%
Revitalização do Parque Industrial	10.390.000,00	523.137,57	5,04%
Manutenção, recuperação ou reforma dos Sistemas das Redes de Aguada e de Incêndio	2.775.000,00	869.857,16	31,35%
Revitalização do Sistema de Saneamento	2.710.000,00	1.642.520,86	60,61%
Aperfeiçoamento do Sistema de Gestão Ambiental e da CIPA	530.000,00	404.056,90	76,24%
Aperfeiçoamento do Planejamento e Controle da Produção	1.030.000,00	264.600,00	25,69%
Recuperação ou reforma da infraestrutura portuária	12.365.517,34	1.848.256,57	14,95%
Capacitação de pessoal	920.000,00	301.935,93	32,82%

Fonte: Relatório do Plano de Revitalização da BNA da Seção de Logística do Com2ºDN (BRASIL, 2019).

Em janeiro de 2015, o Plano de Revitalização da BNA foi atualizado, abrangendo a necessidade de investimento de aproximadamente R\$ 80 milhões, dos quais cerca de R\$ 21 milhões seriam empregados em metas de 2015 a 2019 (BRASIL, 2019).

<b>METAS - REVITALIZAÇÃO</b>	<b>ORÇAMENTO AJUSTADO (R\$)</b>
REVITALIZAÇÃO DA BNA (doze METAS)	80.293.114,15
Manutenção, recuperação ou reforma do Sistema de Distribuição de Energia	5.795.302,72
Capacitação para manobras de cargas	5.700.000,00
Manutenção, recuperação ou reforma do Dique Seco	3.195.000,00
Revitalização do SELENA	12.610.000,00
Manutenção, recuperação ou reforma da infraestrutura	18.699.811,43
Revitalização do Parque Industrial	9.430.000,00
Manutenção, recuperação ou reforma dos Sistemas das Redes de Aguada e de Incêndio	4.150.000,00
Revitalização do Sistema de Saneamento	900.000,00
Aperfeiçoamento do Sistema de Gestão Ambiental e da CIPA	660.000,00
Aperfeiçoamento do Planejamento e Controle da Produção	670.000,00
Recuperação ou reforma da infraestrutura portuária	17.879.000,00
Capacitação de pessoal	550.000,00

Fonte: Relatório do Plano de Revitalização da BNA da Seção de Logística do Com2ºDN (BRASIL, 2019).

Mesmo com o não recebimento em sua plenitude dos montantes correspondentes, a BNA continuou aplicando recursos, de forma criteriosa, nas metas prioritárias do referido plano (BRASIL, 2019).

Em 2017, o plano novamente foi revisto, dividido em metas de curto, médio e longo prazos, totalizando o valor atualizado de R\$ 125,8 milhões. No curto prazo, de 2017 a 2018, o montante necessário de investimento seria de R\$ 16,3 milhões. No médio prazo, de 2019 a 2021, contabilizado em R\$ 20 milhões. E no longo prazo, de 2022 em diante, contemplando o

valor de R\$ 89,5 milhões. A despeito desse novo detalhamento, a situação orçamentária não foi revertida (BRASIL, 2019).

Ao longo dos anos, ressalta-se que a BNA sofreu um processo contínuo de degeneração do seu parque industrial, devido a indisponibilidade de recursos adequados para investimentos e manutenção, bem como pelas restrições para captação e renovação de recursos humanos especializados.

Algumas fontes alternativas de recursos foram buscadas pela OMPS, incluindo a procura por Programas específicos do governo e a utilização da EMGEPRON, mas todas mostraram-se infrutíferas no decorrer do tempo.

Diante da não existência de recursos suficientes para a concretização do Plano de Revitalização da BNA, a proposta de PPP pode constituir uma possível solução para a completa execução desse plano. Dentro desse contexto, o presente trabalho analisa a viabilidade de implantação de uma PPP como forma de solucionar as dificuldades enfrentadas pela OMPS-I.

Na próxima seção, o estudo concentrar-se-á na análise do potencial de atratividade do mercado, decorrente da existência de possíveis empresas interessadas em firmar um contrato de PPP na BNA.

### 3.4 O CONTEXTO DA BNA NA INDÚSTRIA NAVAL E SETOR PORTUÁRIO

Os setores ligados à indústria naval e atividade portuária de todo o mundo acompanham com interesse o mercado brasileiro, que tem um vasto campo para se desenvolver. A construção de navios, sondas e plataformas para exploração marítima de petróleo na camada pré-sal possuem um mercado bastante promissor. A transferência de portos estatizados para a iniciativa privada já rende montantes elevados de recursos. As expansões desses serviços podem ajudar na recuperação e crescimento da economia brasileira, mesmo em um período de crise gerada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19) (BRASIL, 2020a).

A indústria naval emprega grande quantidade de mão de obra na construção e na manutenção de navios. A necessidade de recursos humanos é decorrente principalmente da exploração marítima de petróleo e gás, que exige vultuosos investimentos. Com o término das medidas restritivas impostas pelo novo coronavírus, a expectativa é de que os estaleiros voltem à ativa com mais investimentos e a navegação de cabotagem, que durante anos ficou abandonada no Brasil, seja reativada (BRASIL, 2020a).

O cenário caminha para uma retomada porque existe um mercado com imensa capacidade de movimentação de carga e a indústria está sendo devidamente incentivada para crescer. Outro fator de estímulo é a taxa de juros em constante declínio que proporciona maiores investimentos. Há, portanto, incentivo governamental, apoio da Petrobras e disposição do sistema financeiro para a participação. A Petrobras deve investir bastante no setor, com plataformas de produção, sondas de perfuração, barcos de apoio e petroleiros (BRASIL, 2020a).

No setor portuário, o leilão de três áreas pertencentes aos portos brasileiros em 2019 rendeu R\$ 148,5 milhões, demonstrando um enorme apetite e confiança no negócio. Os empreendimentos foram previamente qualificados no PPI do governo federal e estão localizados no Porto de Santos, em São Paulo, e no Porto de Paranaguá, no Paraná. O total de investimentos previstos nos três terminais é estimado em R\$ 420 milhões (BRASIL, 2020a).

Mesmo durante as ações de enfrentamento da pandemia em 2020, foram qualificados novos ativos de infraestrutura de transportes aquaviários, por ocasião da 13ª Reunião do CPPI. A indicação concede prioridade para esses projetos nas concessões do Governo Federal (BRASIL, 2020a).

Diversos terminais foram qualificados para arrendamento: MAC11, MAC12 e MAC13, no Porto de Maceió (AL); MUC01, no Porto de Mucuripe, em Fortaleza, (CE); TERSAB, no Complexo Portuário de Areia Branca, no Rio Grande do Norte; e dois terminais de combustíveis na área da Alemoa, no Porto de Santos, o STS08 e STS08A. Somente nos 25

anos de previsão de concessão desses dois terminais do Porto de Santos, há a previsão de R\$ 1,2 bilhão em investimentos. Esses sete terminais devem ser arrendados no segundo trimestre de 2021. O PPI do governo federal também qualificou a desestatização do Porto Organizado de Itajaí (SC), previsto para ser leiloado no 3º trimestre de 2022 (BRASIL, 2020a).

O alcance desses resultados de valorização do PPI foram fruto do esforço integrado do governo federal, capitaneado pelo do Ministério da Infraestrutura, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Empresa de Planejamento e Logística (EPL) (BRASIL, 2020a).

Quanto aos investimentos previstos para o estado da Bahia, há previsão de arrendamento do terminal portuário ATU12 localizado no Porto de Aratu, nas proximidades da BNA. O projeto obteve qualificação na 10ª reunião do CPPI e, em janeiro de 2020, houve outra reunião para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos de leilão do referido terminal, que movimentam fertilizantes, granéis sólidos, cobre e minérios diversos. A expectativa é de transportar cerca de dois milhões de toneladas por ano e investimentos na ordem de R\$ 230 milhões, em um prazo contratual estimado de 25 anos (BRASIL, 2020a).

Nesse sentido, depreende-se que o objeto final do PPI é gerar empregos. Proporcionando parcerias que buscam maximizar o aproveitamento das riquezas existentes, tem o poder de fazer a economia voltar a girar, focando na atuação do Estado pelas demandas de melhorias da qualidade dos serviços prestados à população.

No âmbito da MB, a adoção da proposta de PPP na BNA pode ser um instrumento de crescimento do *value for money*, alcançando maior eficiência e buscando perseguir objetivos que dependem de vultuosos recursos financeiros em tempo de grave crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19.

No capítulo seguinte, a viabilidade de aplicação da PPP na BNA será descrita por meio do modelo de Ribeiro e Prado (2010). Em seguida, as vantagens e desvantagens da possível parceria na OMPS-I serão apresentadas.

## **4 VIABILIDADE, VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PPP**

Considerando a localização estratégica e infraestrutura disponível na BNA, a viabilidade de implantação de uma PPP apresenta-se como uma grande oportunidade de ampliação da capacidade da OMPS na manutenção de navios e execução completa do seu Plano de Revitalização.

### **4.1 VIABILIDADE PARA A IMPLANTAÇÃO DA PPP**

Segundo Ribeiro e Prado (2010), seriam necessários os seguintes estudos para uma possível implantação da PPP na BNA: estudos técnicos; viabilidade econômico-financeira; estudos jurídicos; estudos sobre o impacto fiscal; e sobre a conveniência e oportunidade.

#### **4.1.1 Estudos técnicos**

Esses estudos contemplam o detalhamento da demanda, os projetos de engenharia e de operação, além da delimitação dos investimentos e das questões ambientais pertinentes.

Especificamente quanto ao estudo de demanda, ele identifica os usuários interessados no projeto e suas respectivas capacidades, analisando o grau de competição do mercado e sua propensão de crescimento ao longo da proposta de vigência contratual. Dessa forma, é importante que seja realizada nessa fase a devida especificação do objeto e dos indicadores de desempenho que serão aplicados para aferir os resultados do eventual parceiro privado (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Ainda com relação ao estudo da demanda, as empresas brasileiras que exercem o mesmo ramo comercial podem ser tomadas como referenciais, a fim de possibilitar uma visão mais adequada dos diversos modelos de negócio adotados no país, em especial nas proximidades na BNA. Os atuais níveis de utilização das instalações industriais devem ser verificados, registrando eventuais condições de ociosidade, a fim de estimar o potencial de

demanda externa à MB. Ressalta-se a importância da avaliação da compatibilidade do capital das empresas interessadas com a magnitude do empreendimento (RIBEIRO; PRADO, 2010).

No que tange ao estudo arquitetônico e de engenharia, o existente Plano de Revitalização da BNA pode servir de base para a sua elaboração, devendo estar em conformidade com as normas e diretrizes da Diretoria de Obras Civis da Marinha (DOCM)<sup>21</sup>. Sugere-se que os custos dos serviços ou equipamentos a serem aferidos utilizem métricas usuais do mercado, além de outras licitações homologadas que guardem compatibilidade com o objeto, compondo o processo com as correspondentes justificativas e embasamentos necessários (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Outra questão importante é a ambiental, sendo devidamente registrado no processo os impactos e respectivos encargos previstos relativos ao meio ambiente. Como forma de apoiar um futuro estudo ambiental, a Portaria nº 320/MB, de 1º de dezembro de 2017<sup>22</sup>, ressalta a necessidade de cumprimento da legislação ambiental vigente e isenta a BNA da realização do extenso processo brasileiro de licenciamento ambiental (BRASIL, 2017a). As necessidades inerentes ao meio ambiente irão compor a viabilidade financeira e os estudos jurídicos do projeto (RIBEIRO; PRADO, 2010).

#### 4.1.2 Estudos de viabilidade econômico-financeira

Nessa categoria, os cenários da possível proposta de parceria serão planejados, resultando em uma estimativa da contraprestação pecuniária necessária para o setor público. Adicionalmente, os riscos contratuais deverão ser mensurados e harmonicamente repartidos

---

<sup>21</sup> A DOCM é a OM responsável por regulamentar as construções realizadas pela MB.

<sup>22</sup> A Portaria nº 320/MB, de 1º de dezembro de 2017, declara o caráter militar das atividades desenvolvidas no âmbito da BNA, previstas para o preparo e o emprego da MB (BRASIL, 2017a).



para ambas as partes, a fim de possibilitar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato durante toda a sua vigência (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Em uma análise preliminar, a proposta de PPP com a operação e manutenção das instalações, juntamente com a exploração da capacidade ociosa tende a ser a mais atraente, considerando as restrições orçamentárias e de capacitação de recursos humanos existentes na BNA.

#### 4.1.3 Estudos jurídicos

A participação dos especialistas jurídicos possibilitam um melhor aperfeiçoamento e adequação da minuta do edital de contratação da PPP. Dentre as diversas atribuições, a assessoria jurídica permite a confecção de pareceres legais sobre os principais riscos vislumbrados no modelo de parceria a ser aplicado na possível proposta da BNA (RIBEIRO; PRADO, 2010).

#### 4.1.4 Estudos sobre o impacto fiscal

Esse estudo deve ser efetuado com base na avaliação econômico-financeira, onde constará a estimativa dos valores suportados pelas partes (RIBEIRO; PRADO, 2010). Para o parceiro privado, o impacto fiscal é relevante na medida que o Brasil é um dos países com maior carga tributária no mundo. Nesse sentido, a atuação dos gestores empregados na possível PPP na BNA seria essencial para a utilização dos benefícios encontrados na já mencionada Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que trata sobre os incentivos na área estratégica de defesa, dentre outros assuntos.

Com relação à BNA, recomenda-se especial atenção sobre o comprometimento do orçamento da MB. Os montantes calculados devem ser levados ao conhecimento dos escalões superiores para a ratificação, pois os valores tendem a ser significativos no cenário de compromissos futuros da instituição.

#### 4.1.5 Estudos sobre conveniência e oportunidade

Os aspectos de conveniência e oportunidade são geralmente analisados diretamente pela OM proponente da PPP. No entanto, os assuntos abordados nos capítulos anteriores podem ser empregados como subsídio para compor esta parte do estudo.

Releva mencionar que a opção pela proposta de PPP na BNA está associada às constantes postergações realizadas na execução do seu Plano de Revitalização, sendo essencial a efetivação dos estudos aqui relacionados para a sua implementação.

Recomenda-se que os demais estudos (técnicos, econômico-financeiro, jurídico e fiscal) sejam realizados por uma empresa privada especializada, em virtude do elevado nível de complexidade e, conseqüentemente, não existência de estrutura compatível na OMPS-I para desenvolvê-los (COVA, 2017).

Devido à relevância estratégica da proposta do projeto, o envolvimento de órgão externos e o ineditismo da implantação do modelo na instituição, a decisão final tenderá a comprometer diretamente o Comandante da Marinha (CM) e será embasada pelos subsídios produzidos nos referidos estudos a serem apresentados.

Diante do exposto, o modelo de análise de viabilidade utilizado não apresentou óbices para a possível aplicação da PPP na BNA, e, até o presente momento, não existe considerações sobre esta iniciativa.

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pela COVID-19 constituiu uma emergência de saúde pública de importância internacional, o mais alto nível de alerta da Organização. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Dados fornecidos pelo sítio do Ministério da Saúde: <https://coronavirus.saude.gov.br/>. Acesso em 10 abr. 2020.

Diante dessa conjuntura, os cidadãos brasileiros exercerão maior pressão sobre as instituições, cobrando maiores providências no combate da COVID-19 e na preservação das suas vidas. A tendência é que os governantes acompanhem as demandas e anseios do povo, não apenas quanto à saúde, mas também na economia.

O aumento do desemprego, ocasionado pela pandemia, tem gerado uma redução significativa nas receitas do governo. O país produz menos e gera menos arrecadações provenientes dos impostos. Isto demandará maior apuro na distribuição dos recursos financeiros, ainda mais escassos para o atendimento das ilimitadas necessidades da sociedade brasileira.

Um fator indispensável para o projeto de PPP na BNA é a estabilidade do orçamento público recebido pela OM. Diante do novo coronavírus, os projetos estratégicos da MB, essenciais para o cumprimento da sua missão, tendem a sofrer impactos financeiros significativos. Assim, a forma visualizada para mitigar os efeitos da COVID-19 seria atingir um alto nível de conformidade e cooperação na OMPS-I para a aplicação da parceria. Envolve questões de valorização e confiança dos integrantes envolvidos, a fim de despertar cada vez mais a credibilidade no negócio.

Nesse sentido, o planejamento da proposta de parceria deve ser baseado na adequada qualificação do pessoal da BNA, permitindo agilidade nas decisões requeridas pelo eventual contrato, além da compatibilidade do setor público com a eficiência esperada da iniciativa privada. São indispensáveis o compartilhamento de informações, a cooperação e a confiança para administrar um contrato complexo de longo prazo, que abrange diversas variáveis e montantes financeiros significativos.

A despeito dos consideráveis riscos, a aplicação da PPP poderá ter o potencial de intensificar o papel da MB na sociedade. Muitos brasileiros analisarão os danos causados pela

pandemia e concluirão que o apoio para o enfrentamento desse tipo de ameaça é algo que deve ser incentivado.

Com a proposta de PPP, a atuação da MB no território nacional poderá ser mais valorizada, crescendo a sua participação junto à sociedade, principalmente no apoio da logística de transporte. A crise econômica poderá tornar os governantes ainda mais propensos a valorizar os projetos das FFAA que tragam maior segurança para os brasileiros, que estimulem a eficiência dos serviços e propiciem a geração de empregos nesse momento crítico vivenciado.

A humanidade passa por uma crise global, sendo possivelmente a maior enfrentada pela geração atual. A presente proposta de parceria poderia ser uma grande oportunidade de ampliação da credibilidade da instituição junto à população, fruto do estímulo da atividade econômica e concentração do foco na reconstrução e resiliência doméstica.

Em relação à viabilidade da PPP, o emprego da análise do *value for money* é um outro mecanismo que pode ser útil para a sua verificação, pois permite estimar o valor que seria adicionado ao negócio em relação à forma atual de prestação de serviços (SHINOHARA, 2008).

Existem diversas maneiras de medir o *value for money*, uma delas é pelas vantagens socioeconômicas proporcionadas pelo projeto de PPP, compondo uma ferramenta que pode auxiliar na decisão de seguir ou não com a proposta de contratação do parceiro privado (SHINOHARA, 2008).

Neste contexto de confirmação da aplicabilidade e viabilidade preliminar, a PPP tem algumas desvantagens, que podem ser superadas pelas muitas vantagens existentes, dentre as quais a de superar barreiras para o desenvolvimento econômico brasileiro. A partir deste momento, as vantagens e desvantagens serão apresentadas em proveito da análise do *value for money*.

## 4.2 VANTAGENS

As principais vantagens conquistadas nas PPP podem ser as seguintes: realização de investimentos privados consistentes de grande porte no setor público; ganho de eficiência no desempenho dos serviços, inclusive em termos de custo e tempo; e obtenção de qualidade superior nesses serviços.

Outras razões também justificam o seu emprego, como: execução de projetos de grande vulto em um único contrato; avaliação das necessidades de infraestrutura com mais precisão, de acordo realmente com a sua utilização; integração e cooperação com base nas capacidades dos parceiros; a responsabilidade do setor privado em conseguir o financiamento para realizar investimentos no setor público; a amortização do financiamento pelo setor público no longo prazo; o pagamento da contraprestação pública somente após a disponibilização do serviço pelo ente privado; não só impede a degradação das instalações da Administração Pública, como permite a sua revitalização, inclusive com inovações tecnológicas; a partilha de riscos entre os parceiros, que podem ser geridos pela parte mais apta; a distribuição dos custos ao longo do ciclo de vida dos projetos; prazos longos que possibilitam a recuperação dos investimentos do setor privado; e emprego dos setores público e privado de forma mais eficaz.

A PPP é uma alternativa importante para o crescimento econômico, em virtude das diversas carências existentes, que seriam sanadas com a parceria entre os setores público e privado, além de permitir um amplo leque de investimentos (DI PIETRO, 2019).

Observa-se que são muitos os possíveis ganhos provenientes da PPP. No longo prazo, os benefícios podem ser ainda maiores: ampliação da indústria de defesa; aumento da taxa de empregos diretos e indiretos; maior geração de renda; além do crescimento e desenvolvimento econômico do país.

### 4.3 DESVANTAGENS

Quanto às desvantagens da PPP, pode-se indicar: existência de conflitos de interesses entre os parceiros, gerando controvérsias pela remuneração devida pelos serviços prestados; ineficiência na medição do desempenho privado por parte do setor público; ineficientes mecanismos de controle dos gastos; baixa requisição de serviços pela Administração Pública; incapacidade do parceiro privado em captar serviços complementares ao do ente público; incerteza e atraso de pagamento da contraprestação pública; desequilíbrio de ganhos a favor do setor privado; complexidade do processo, que demanda uma excessiva carga burocrática de documentos; taxa de juros efetiva do negócio maior do que a exigida pelo financiamento direto com os bancos; maior dificuldade de ajustes contratuais, em virtude da grande quantidade de obrigações e deveres das partes; instabilidade do mercado; insuficiente capacitação necessária da OM proponente para conduzir a PPP; e acirramento da disputa por recursos financeiros no governo para projetos prioritários, inclusive de cunho social.

Observou-se que as desvantagens requerem cautela por parte dos parceiros. Entretanto, podem ser amenizadas por um planejamento minucioso e, gerando como consequência, um contrato bem detalhado baseado nas reais necessidades de ambas as partes.

Em termos gerais, ainda há pouco conhecimento sobre PPP nas FFAA e o gestor público sente-se de certo modo inseguro para dar prosseguimento em um contrato complexo e de longo prazo (COVA, 2017).

Considerando as questões de viabilidade descritas, o destaque da PPP que prevalece está na possibilidade de execução de projetos de investimentos que, sem a participação do parceiro privado, não se materializariam. Estando intimamente vinculada à confiança de que o setor privado prestará serviços com maior eficiência do que o público, a proposta de PPP poderia entregar serviços de qualidade adequada dentro dos prazos programados, além de obter custos menores decorrentes de orçamentos e especificações mais precisas.

No caso específico da BNA, essas vantagens seriam concretizadas por um maior número de navios com a adequada manutenção concluída, ou seja, prontos para serem empregados nas atividades da MB.

As desvantagens, por sua vez, merecem cuidados especiais e mostram que o sucesso com a mera adoção da PPP está longe de estar garantido. Contudo, essas limitações podem ser minimizadas por meio de elevado esforço e trabalho árduo no desenvolvimento de uma boa gestão, o que possibilitaria o *value for money* favorável para a implantação da proposta de projeto.

Na visão deste autor a proposta do regime de PPP na BNA é viável e atende ao seu propósito, podendo ter como legado a pretendida revitalização das instalações da OMPS-I, principalmente o seu parque industrial. Contudo, é imprescindível que seja dada condição para que o parceiro privado tenha serviços externos à MB, pois além de compensar eventuais gargalos de contratação pela BNA, incentiva o desenvolvimento da indústria nacional, gerando empregos e renda para o país. Isso demonstra a grandiosidade da PPP, que atua também em um nível mais amplo, criando condições reais de reverter os quadros de restrições orçamentárias impostas à Administração Pública e de estagnação tecnológica do país. Dessa forma, a PPP torna-se um mecanismo impulsionador do desenvolvimento do país, possibilitando efetuar os tão almejados investimentos em infraestrutura.

## 5 CONCLUSÃO

Inicialmente, foi apresentado o referencial teórico da PPP, por meio de documentos condicionantes e conteúdo normativo, como forma de embasar a importância da MB possuir navios adequados para o cumprimento de suas atividades. Em seguida, as experiências internacionais vivenciadas permitiram ratificar a utilização da proposta de parceria, reforçando que a boa gestão é fator fundamental para a obtenção de atividades de melhor qualidade.

Posteriormente, foi constatado que as restrições orçamentárias conduziram para a degradação do parque industrial da BNA, reduzindo a qualidade dos serviços e gerando atrasos. Acrescenta-se que o regime trabalhista dos servidores civis foi modificado, impossibilitando a gestão da sua própria mão de obra, não renovada por falta de novos concursos públicos. Agravando essa conjuntura, a crise atual ocasionada pela pandemia da COVID-19 tem prejudicado bastante a economia do país, resultando em uma escassez de recursos ainda maior. Nesse contexto, a BNA encontra-se com a sua infraestrutura obsoleta, demandando relevantes montantes financeiros para a sua revitalização.

A PPP foi desenvolvida em diversos países como uma possível solução para a retomada dos investimentos estatais e busca por maior eficiência na prestação dos serviços públicos, sendo estimulada neste estudo essencialmente pela perspectiva de crescimento no curto prazo do setor portuário e naval.

O objetivo principal desta dissertação constituiu em analisar a viabilidade da proposta de PPP na BNA para a manutenção de navios e revitalização das instalações da OMPS-I, além de apresentar as vantagens e desvantagens da parceria.

A função de manutenção dos navios desempenhada pela BNA, conjugada com a sua posição estratégica no litoral brasileiro, requer a implantação de infraestrutura, operação e manutenção adequada do seu complexo industrial. Diante do histórico de dificuldades enfrentadas pela MB, a proposta de PPP demonstrou-se como uma opção viável para execução



integral do Plano de Revitalização da BNA.

O propósito deste estudo foi alcançado, tendo em vista que os estudos de viabilidade e consolidação das vantagens e desvantagens apontaram para a possibilidade da implantação de infraestrutura, manutenção e operação da OMPS-I por meio de uma PPP, sendo esta questão do enunciado do problema devidamente respondida. Nesse sentido, a parceria utilizaria recursos da iniciativa privada em um projeto que, em primeira análise, necessitaria de aporte de créditos orçamentários complementares para a sua efetivação.

Como limitações e dificuldades deste trabalho, algumas fontes de consulta que poderiam agregar valor para a pesquisa não foram disponibilizadas, pois, pela natureza do tema envolvido, essas referências não eram ostensivas. A delimitação do tamanho desta dissertação foi outro fator restritivo para tratar de um regime ainda novo, que não possui exemplos concretos implantados na MB. Contudo, as principais informações necessárias para o presente trabalho foram contempladas e devidamente abordadas.

Pela complexidade do assunto, a solução proposta carece de estudos mais aprofundados e requer análises complementares que reforcem a referida indicação de viabilidade.

Como sugestão para pesquisas futuras, a avaliação econômico-financeira da demanda e do impacto fiscal poderiam gerar subsídios ainda mais adequados para a verificação da conveniência e oportunidade, possibilitando uma melhor tomada de decisão.

## REFERÊNCIAS

ARSENAL DO ALFEITE. Relatório e Contas 2018, mar. 2019. Disponível em: <[http://www.arsenal-alfeite.pt/downloads/file207\\_pt.pdf](http://www.arsenal-alfeite.pt/downloads/file207_pt.pdf)> Acesso em 2 abr. 2020.

BRASIL. Base Naval de Aratu. Carta de Serviços ao Usuário. Salvador, BA, 2018. Disponível em: <[https://www.marinha.mil.br/bna/sites/www.marinha.mil.br/bna/files/carta\\_de\\_servicos\\_ao\\_usuario\\_da\\_bna\\_0.pdf](https://www.marinha.mil.br/bna/sites/www.marinha.mil.br/bna/files/carta_de_servicos_ao_usuario_da_bna_0.pdf)> Acesso em: 3 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. Portaria nº 322, de 1º de dezembro de 2017. Declara o caráter militar das atividades desenvolvidas no âmbito da Base Naval de Aratu (BNA), previstas para o preparo e o emprego da Marinha do Brasil (MB). Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/legis\\_27574773\\_PORTARIA\\_N\\_322\\_DE\\_1\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2017.aspx](http://www.editoramagister.com/legis_27574773_PORTARIA_N_322_DE_1_DE_DEZEMBRO_DE_2017.aspx)> Acesso em 3 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Comando do 2º Distrito Naval. Relatório da Seção de Logística do Plano de Revitalização da BNA. Salvador, BA, 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988a. 292 p.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.011 de 30 de março de 1999. Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3011.htm)> Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. EMA-300: Plano Estratégico da Marinha. 3 rev. Brasília: 2017b.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. EMA-400: Manual de Logística da Marinha. 2 rev. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Ministério da Defesa. Portaria normativa nº 1.851/MD, de 24 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para a formulação, a tramitação, a execução e o acompanhamento dos projetos de parcerias público-privadas (PPP) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. 3p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF,

2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)> Acesso em: 2 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.598 de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm)>. Acesso em: 3 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, DF, 1982. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1980-1988/L7000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7000.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em 03 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.724 de 1º de dezembro de 1998. Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências. Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9724.htm)> Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01). Brasília, DF, 2015, 288p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>> Acesso em: 3 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 3 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Infraestrutura. Concessões. Política de Concessões: Rio, terra, céu e mar – Mapa de Projetos. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <<https://infraestrutura.gov.br/concessoes/>>. Acesso em 3 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. Circular nº 23/2020. Divulga o instrumento da Parceria Público-Privada e dissemina os procedimentos necessários à sua implementação pelos Setores da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 2020b. 12p.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-307: Normas Sobre o Sistema de Custos da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 2020c. 102p.

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.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FRANÇA, Júnia L.; VASCONCELLOS, Ana C.; MAGALHÃES, Maria H. A.; Borges, Stella Maris. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8 ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255p.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1184 p.

ID DEFENSE PORTUGAL. Presidente da idD Defense Portugal critica prejuízos no Arsenal do Alfeite, jul. 2020. Disponível em: <<https://observador.pt/2020/07/01/presidente-da-idd-defense-portugal-critica-prejuizos-no-arsenal-do-alfeite/>>. Acesso em 2 jul. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. 1246 p.

NATIONAL AUDIT OFFICE, Lessons from PFI and other Projects, 28 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/1012920.pdf>>. Acesso em 3 abr. 2020.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. Comentários à Lei de PPP: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2010. 479 p.

SHINOHARA, Daniel Yoshio. Parcerias público-privadas no Brasil/ Daniel Yoshio Shinohara, José Roberto Ferreira Savoia. Barueri, SP: Manole, 2008. 108p.

SILVA, Anderson Chaves. Parcerias Público-Privadas na Marinha do Brasil: um breve panorama. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro. v. 134, nº 04/06, p. 162-174, abr./jun. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 43 ed. Salvador: Juspodvm, 2020. 936 p.

VASCONCELOS, Alexandre Felbinger Cossu de. *A Parceria Público-Privada em bases e arsenais navais: Reflexões e lições em distintos contextos nacionais*. Mestrado em Estudos de Gestão da Universidade de Minho - Portugal, Braga, 26 ago. 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2011. 84 p.